Dr. MASTUR, SH., MH.

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) BERBASIS SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA

PENERBIT : WAHID HASYIM UNIVERSITY PRESS

unwahas

UNIVERSITAS WAHID HASYIM

SEMARANG – INDONESIA

www.unwahas.ac.id

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) BERBASIS SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA

Dr. Mastur, SH., MH.

WAHID HASYIM UNIVERSITY PRESS

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) BERBASIS SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA

Penulis :
Mastur

ISBN : 978-602-8273-98-5

Editor :
Tim Wahid Hasyim University Press

Desain Sampul dan Tata Letak
CV. Presisi Cipta Media

Penerbit :
Wahid Hasyim University Press

Redaksi :
Jl. Menoreh Tengah X/22 Sampangan
Semarang 50236
Tel (024) 8505680 – 5805680
Fax (024) 8505680
Email : wahidhasyimpress@unwahas.ac.id

Cetakan pertama

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara Apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit

MOTO

Allah akan meninggikan derajat orang-orang
yang beriman diantara kamu dan orang-orang
yang memiliki ilmu pengetahuan.
(Al-Mujadillah:11)

“Barang siapa keluar untuk mencari Ilmu
maka dia berada di jalan Allah “.
(HR. Turmudzi)

Terangilah mereka dengan cahaya keilmuan, maka
mereka akan mendapatkan pencerahan dan
ilmu yang kau miliki takkan pernah
pudar.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan segala puja dan puji syukur kehadirat Allah SWT atas rahmat dan hidayahNya, pada kesempatan ini penulis diberikan kekuatan dalam menyelesaikan sebuah karya tulis dengan judul: "Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Berbasis system Bikameral di Indonesia. Sudah lama penulis ingin menyususn sebuah buku yang bisa menambah khasanah perpustakaan khususnya bidang Hukum Tatanegara terkait tentang Fungsi Legislasi DPD yang merupakan Lembaga baru yang lahir pasca Reformasi 1998 yang bersama-bersama DPR menjalankan fungsi legislasi dalam sistem Bikameral (dua kamar) yaitu DPR dan DPD. Penulis menyadari bahwa karya buku ini ini jauh dari kesempurnaan, dan banyak kekurangan. Namun untuk menunggu sempurna tidaklah mudah sehingga penulis memberanikan diri untuk mewujudkan karya buku ini, sehingga saran dan kritik dari pembaca sangat diharapkan agar karya buku ini lebih baik lagi dan bisa bermanfaat untuk menambah khasanah keilmuan hukum khususnya bidang Hukum Tatanegara.

Buku ini bisa terwujud berkat dukungan,bimbingan arahan dan doa restu dari berbagai pihak diantara para guru saya Prof Dr. Setiono, SH, MS , Prof Dr Nimatul Huda, SH, MH , Dr. Isharyanto , SH, MH yang telah memberikan bimbingan, membuka cakrawala keilmuan , memberi semangat , motivasi agar selalu berkarya dan fokus pada bidang ilmu yang ditekuni, saya sampaikain terimakasih semoga amal ibadahnya diterima dan dan dibalas Allah SWT.

Terimakasih juga saya sampaikan pada Teman-teman dari Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang, Prof. Dr Mahmutarom HR, SH, MH , Dr. Suparmin, SH, MHum, Dr. Sidqon Prabowo, SH, MH, Anto Kustanto, SH, MHum, dan lainnya yang telah memberikan semangat, motivasi dan teman diskusi sehingga dapat menyelesaikan karya buku ini. Terimakaksih juga saya haturkan kepada ke-dua Almarhum orang tua Ayah Karto wasis dan Ibu Rungisah yang semasa hidupnya telah merawat, mendidik, memperjuangkan dan tak henti-hentinya mendoakan penulis agar menjadi anak bermanfaat. Tidak lupa juga

saya sampaikan terimakasih pada keluarga kita Istriku tercinta Dwi Mulyanti, dan Anakku tercantik Azzahra Khalifah Ardyana yang telah memberikan kesempatan, pengertian,pengorbanan, memberi semangat dan selalu mendoakan sehingga penulis dapat menyelesaikan buku ini, dan akhirnya kepada semua pihak yang tak dapat disebutkan satu-persatu yang dengan tulus iklas member bantuan, dukungan, dan doa kepada penulis.

Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmat dan hidayahnya serta perlindungan pada kita semua. Amin

Semarang, Januari 2022

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
MOTO iii
PRAKATA iv
DAFTAR ISI vi

BAB I PENDAHULUAN 1
A. Sejarah Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah 1
B. Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah 2
C. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/ 2012 tentang Kedudukan DPD 6

BAB II TEORI TENTANG DEMOKRASI DAN PERWAKILAN
A. Teori Demokrasi Deliberatif 15
B. Teori Demokrasi Pancasila 22
C. Teori Perwakilan 25
D. Teori Kewenangan 35
E. Teori Perundang-undangan 38
F. Sistem Pemilu 43

BAB III FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA
A. Desain Awal Sistem Perwakilan di Indonesia 46
1. Periode Sebelum Kemerdekaan Indonesia 47
2. Periode 1945-1949 (berlakunya UUD 1945 pertama) 49
B. Fungsi Legislasi dalam Parlemen menurut Konstitusi RIS 1959..... 50
C. Fungsi Legislasi dalam Sistem Bikameral Masa RIS 62
1. Kewenangan DPR dan Senat dalam Konstitusi RIS 62
2. Rekruitmen Keanggotaan DPR dan Senat Dalam Konsitusi RIS 65
3. Mekanisme hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Senat dalam Pembentukan Undang-Undang 67
D. Pelaksanaan Fungsi Legislasi dalam Sistem Bikameral Pada Masa RIS 72

1. Mekanisme Hubungan DPR dan Senat dalam Pembentukan UU dalam Konstitusi RIS 73
2 Pelaksanaan Fungsi Legislasi Parlemen Masa Berlakunya Konstitusi RIS 76
3. Metode Seleksi Anggota DPR dan Senat..... 82
4 Mekanisme Hubungan antara DPR dan Senat dalam Pembentukan Undang-Undang 84
E. Perkembangan Struktur dan Fungsi Parlemen Indonesia..... 87
1. Fungsi Legislasi Parlemen dalam UUD 1945 87
2. Kedudukan MPR 90
3. Kamar dalam Parlemen..... 95
4. Kewenangan DPD dalam pembentukan Undang-Undang..... 97
F. Fungsi Legislasi pada masa berlakunya UUDS 1950..... 105
G. Fungsi Legislasi pada masa berlakunya UUD 1945..... 110
1. Periode Orde Lama (1959 -1966)..... 110
2.Fungsi Legislasi Masa Orde Baru (1966-1998)..... 112
3. Fungsi Legislasi Awal Reformasi (1998 -2004)..... 114
H. Sistem Perwakilan di Indonesia dalam Peraturan Perundang-undangan 115
1. Sistem Perwakilan menurut Konstitusi 115
2. Perkembangan Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD dalam Peraturan Perundang-Undangan..... 121

BAB IV FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERBASIS PARLEMEN BIKAMERAL DI INDONESIA

A. Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia 151
B. Fungsi Legislasi DPD Pra Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 198
1. Hubungan DPR dan DPD dalam Bidang Legislasi 198
2. Mekanisme Kerja DPR dan DPD 199
3. Pelibatan DPD dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas)..... 203
4. Kewenangan Legislasi DPD Direduksi oleh UU MD3 dan UU P3..... 204
5. Kewenangan DPD Direduksi oleh UU MD3

dan UU P3 206
6. Distorsi UU MD3 pada RUU Usulan DPD Menjadi Usulan DPR 207
7. Kedudukan DPD sebagai Sub Ordinat DPR 209
8. Pelibatan DPD dalam Proses Pembahasan RUU 210

C. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 212
1. Kewenangan DPD dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 212
2. Kewenangan DPD dalam Pengajuan Rancangan Undang-Undang 220
3. Kewenangan DPD dalam Membahas Rancangan Undang-Undang 234

BAB V FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH YANG IDEAL

A. Kewenangan DPD dalam fungsi legislasi berdasarkan Konsep Demokrasi Pancasila 259
B. Kewenangan dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Konsep Negara Kesatuan 268
1. DPD sebagai wakil daerah dan konsekuensi Sebagai wakil daerah 269
2. Pola Hubungan kerja DPD dengan Lembaga Lembaga negara lainnya 271

C. DPD menuju sistem legislasi yang berbasis Bikameral yang kuat 274
1. Konstruksi DPD dalam menjalan fungsi Legislasi dalam bikameral yang kuat 278
2. Konstruksi DPD dalam menjalankan fungsi Pengawasan dalam bikameral yang kuat 281
3. Konstruksi Ideal DPD dalam menjalankan Fungsi Anggaran menuju bikameral yang kuat 282
4. Konstruksi Ideal DPD dalam Hubungan dengan lembaga lain 285
5. Konstruksi Ideal DPD dalam sistem bikameral hasil analisis Perbandingan berbagai negara 287

DAFTAR PUSTAKA 289

BAB I
PENDAHULUAN

A. Sejarah Pembentukan DPD

Konsekuensi adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terjadi beberapa perubahan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Beberapa perubahan tersebut tampak dalam mereposisi sistem perwakilan, mengintrodusir dan mengakomodasi institusi-institusi baru yang melaksanakan cabang-cabang kekuasaan Negara, proses penentuan jabatan presiden dengan pemilihan langsung oleh rakyat dan pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan pemberian Otonomi Daerah.[1]

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dimulai saat Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 meskipun penataan ulang komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat terutama yang berasal dari utusan Daerah dan Utusan golongan mulai dikemukakan sejak rapat pertemuan pertama panitia *Ad Hoc* Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat tanggal 7 Oktober 1999.[2] Perdebatan mengenai keaggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga terbentuk Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu di daerah pemilihannya dapat dilihat dalam risalah-risalah rapat-rapat Panitia *Ad hoc* Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam perkembangan berikutnya gagasan penguatan Utusan daerah tidak lagi menjadi fokus pembahasan.[3] Dengan demikian legitimasi atas keberadaan Dewan

---

[1] Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokus Media, Bandung, 2007,hlm 9

[2] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: menguatny model legislasi Parlementer dalam sistem Presidensiil Indonesia*, Rajagrafindo, Jakarta, 2010, hlm 238-254

[3] Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam proses perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta , 2008, hlm 212.

Perwakilan Daerah sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Legitimasi konstitusional Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga politik yang mewakali kepentingan daerah berada dalam posisi yang setara dengan Dewan Perakilan Rakyat dalam proses -proses legislasi perundang -undangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Dengan demikian, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili konstituensi secara nasional dan Dewan Perwakilan Daerah yang mewakili kepentingan daerah. Legitimasi atas keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah harus melalui proses pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung sehingga dibutuhkan perjuangan dan pengorbanan yang sama beratnya untuk meraih kursi di Dewan Perwakilan Rakyat ataupun Dewan Perwakilan Daerah.

B. Tugas Dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Peran Dewan Perwakilan Daerah tersebut dijabarkan melalui fungsi, tugas dan wewenang yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan [4] Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam BAB VIIA Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 22C dan Pasal 22D. Selain diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945, Dewan Perwakilan Daerah tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sering disebut UU MD3, kemudian perkembanganya diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang kemudian diganti lagi yang terbaru

[4] Kusumadi Pudjosewoyo, *Pedoman Pelajaran Tata hokum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm 112

yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 , yang disyahkan pada Bulan Agustus 2014. Selanjunya Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22D Undang-undang Dasar 1945 diatur dalam Pasal 22D [5] ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) meliputi fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 semakin jelas bahwa sifat dan tugasnya hanya menunjang tugas-tugas konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat. Fungsi anggota Dewan Perwakilan Daerah tersebut tidak seimbang dengan persyaratan keanggotaannya. Persyaratan dukungan menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah lebih berat daripada anggota Dewan Perwakilan

[5] *Pasal* 22D UUD Negara RI Tahun 1945 :

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Rakyat.[6] Oleh karena itu seharusnya legitimasi anggota Dewan Perwakilan Daerah diimbangi oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah. Proses pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah dilakukan menggunakan sitem distrik berwakil banyak. Sistem ini berdasar basis daerah pilihan adalah provinsi dan menggunakan *multimember district.* [7] Sistem pemilu dimana suatu daerah pemilihan memiliki dua atau lebih wakil. Sistem ini menentukan pemenang didalam *multi member distict* ditentukan berdasarkan calon-calon memperolah suara terbanyak.

Fungsi, tugas ,wewenang Dewan Perwakilan Daerah apabila ditelaah lebih cermat maka diketahui tidak adanya posisi *equal* antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini tidak sama dengan Negara lain dimana Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai peran yang sejajar.[8] Peran yang sejajar (sama kuat/*strong bicameralism*) ini apabila kamar kedua majelis/majelis tinggi (di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah) dalam lembaga perwakilan dipilih langsung oleh rakyat. Amerika Serikat sebagai contoh negara tersebut.[9] Negara lainnya dimana peran antara kamar satu dengan yang kedua tidak sejajar (*soft*

[6] *Persyaratan menjadi anggota* Dewan Perwakilan Daerah tercantum dalam pasal 11 sampai 13 Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengenai Pemilihan Umum Anggota Dewar Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah. Perbedaanya bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota Dewar Perwakilan Rakyat melaui Partai Politik sedangkan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah melalui perseorangan

[7]Kacung Maridjan , *Sistem politik Indonesia* : *Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde baru,* Kencana Prenada Media Group,Jakarta, 2010, hlm 101

[8] Pada prinsipnya kedua kamar majelis dalam sistem bikameral memiliki kedudukan yang sederajat . Satu sama lainnya tidak saling membawahi baik secara politis maupun secara legislatif. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan bersama ataupun melalui sidang gabungan diantara kedua majelis itu. Baca : Ni'matul Huda , 2008, *UUD 1945 dan gagasan amandemn Ulang*, Rajagrafindo Persada, Jakarta , hlm 228.

[9] Amerika Serikat merupakan contoh negara yang menggunakan Sistem bikameral dengan bentuk Pemerintahan Presidensiil. Bentuk dimana ada pemisahan yang tegas antara Badan Legislatif, eksekutif dan Yudikatif, Abu Daud Busro, 2009, *Ilmu Negara*, Jakarta, bumi Aksara hlm 63

bicameralism) seperti Inggris, Prancis dan Jerman[10] dikarenakan tidak dipilih langsung oleh rakyat tetapi diutus oleh negara bagian (Jerman), diangkat karena faktor kebangsawanan (Inggris) dan diutus oleh provinsi-provinsi (Perancis).

Dalam ranah konstitusional, posisi Dewan Perwakilan Daerah tidak sebanding dengan besarnya kewenangan politik yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini semakin menguatkan posisi Dewan Perwakilan Daerah justru sebagai sebagai lembaga kuasi perwakilan politik yang hanya berperan sebagai dewan konsultatif dalam setiap proses legislasi. Karena itu, Dewan Perwakilan Daerah kalah pamor dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki kewenangan lebih luas, jelas dan *powerfull*. Walaupun sama-sama dipilih melalui mekanisme demokrasi sejak pemilu 2004, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah dalam pentas politik nasional seakan hanya sebagai bumbu penyedap mengingat sentrum tarik menarik dalam peta politik nasional pasca Orde Baru lebih berat antara Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah (presiden). Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dalam konstitusi sederajat dengan eksekutif. Bahkan posisi *powerfull* Dewan Perwakilan Rakyat terlihat dari kewenangan yang dimilikinya untuk membentuk, menetapkan dan mengesahkan UU bersama pemerintah sedang Dewan Perwakilan Daerah hanya mengajukan Rancangan Undang-Undang terkait dengan bidang Otonomi daerah.

Perwakilan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang terdiri dari empat orang mewakili tiap -tiap propinsi, tidak peduli apakah propinsi padat penduduk atau tidak, menghadapi dua masalah serius. *Pertama*, menyangkut keringnya relasi emosional politis antara elite dan massa. Padahal, relasi emosional idelogis merupakan faktor

[10] Inggris merupakan contoh negara yang menggunakan nsistem bikameral dengan bentuk sistem parlementer. Bentuk pemerintahan dimana adanya hubungan erat antara badan legislatif dengan eksekutif . *baca* Abu daud Busro, *Ibid*, hlm 62

pengikat yang sangat dibutuhkan sebagai modal melakukan tawar menawar politik dalam pasar politik dengan kekuatan politik lainnya. *Kedua*, ketiadaan relasi emosional ideologi antara elite Dewan Perwakilan Daerah dengan pemilih dapat menimbulkan krisis keterwakilan politik yang berujung pada ketidakpedulian rakyat pada kinerja politik Dewan Perwakilan Daerah. Lebih jauh, hubungan anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan massa dalam sistem rekrutmen anggota Dewan Perwakilan Daerah yang tak jelas kriteria politiknya, hanya akan menghasilkan elite Dewan Perwakilan Daerah yang tidak mengakar. Masyarakat sendiri belum tentu memahami program kerja anggota Dewan Perwakilan Daerah. Begitu pula ikatan emosional politis dan ideologis anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan massa tidak terbentuk mengingat anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak dibangun dalam institusi partai yang memiliki jaringan, identitas politik, ideologi dan pengakaran yang mendalam dalam masyarakat.

C. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 teantang Kedudukan DPD

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012[11] yang memperkuat kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang sebelumnya direduksi oleh Undang-Undang 27 Tahun 2009 yang diganti dengan Undang-Undang 24 Tahun 2014 tentang susunan, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut UU MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan atau yang biasa disebut UU P3, maka Dewan Perwakilan

[11] Keputusan *Yudicial review* terhadap Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan Dewan Perwakilan Daerah yang diwakili Irman Gusman, Laode Ida dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas.

Daerah ; *pertama* terlibat dalam pembuatan program legislasi Nasional (prolegnas), *kedua* Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang yang dimaksud dalam pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden termasuk pencabutan Peraturan Pemerintah pengganti Undang- Undang, *ketiga* Dewan Perwakilan Daerah berhak membahas Rancangan Undang-Undang secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, *keempat* Pembahasan Rancangan Undang-Undang dalam konteks Pasal 22D ayat (2) Undnag-Undang Dasar 1945 bersifat tiga pihak (tripartid) yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden. *Keenam* Ketentuan dalam Undang-Undang 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tidak sesuai dengan tafsir Mahkamah Konstitusi atas kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dengan sendirinya bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945, baik yang diminta maupun tidak.[12]

Secara normatif dan ideal sejak putusan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 27 Maret 2013 pukul 15.20 WIB tersebut, maka sejak saat itu seharusnya terjadi perubahan mendasar dalam proses pembentukan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, baik tahap penerimaan Rancangan Undang-Undang, pembahasan maupun dalam tahap pengambilan keputusan. Namun demikian kenyataannya Dewan Perwakilan Rakyat masih mempraktekkan ketentuan, cara, format yang lama yang selama ini berlaku dalam pembentukan Undang-Undang.[13] Belum ada kesungguhan Dewan Perwakilan Rakyat untuk tunduk dan patuh terhadap keputusan Mahkamah Konstitusi. Melalui komunikasi politik yang dilakukan Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar dapat dilakukan pembahasan bersama bagaimana mengatur ulang pembentukan Undang-Undang pasca

[12] Kelompok DPD di MPR, 2013, *eksistensi DPD RI 2009-2013 untuk Daerah dan NKRI*, Kelompok DPD RI, Jakarta, hlm 117-118

[13] *Ibid*, hlm, 124-125

putusan Mahkamah Konstitusi tersebut agar sesuai penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar 1945, belum memperoleh sambutan yang memadai dan konstruktif oleh pihak Dewan Perwakilan Rakyat.[14]

Berdasarkan pengujian tersebut Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusannya bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden, atas dasar itu Dewan Perwakilan Daerah berhak dan/atau berwenang mengusulkan Rancangan Undang-Undang tertentu yaitu menyusun program legislasi nasional (prolegnas) di lingkungan Dewan Perwakilan Daerah dan membahas Rancangan Undang-Undang tertentu tersebut sejak awal hingga akhir tahapan, namun Dewan Perwakilan Daerah tidak memberi persetujuan atau pengesahan Rancangan Undang-Undang menjadi undang undang. Konsekuensi dari putusan Mahkamah Konstitusi ini adalah terciptanya proses legislasi model tripartit (DPR, DPD, Presiden) khusus untuk Rancangan Undang-Undang tertentu tersebut yaitu Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.[15]

Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah bila dikomparasikan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, baik sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, tentu belum optimal dalam membangun *checks and balances* di lembaga legislatif sekaligus menimbulkan persoalan baru.[16]

---

[14] *Ibid, hlm 125*

[15] Yenny AS, *Fungsi legislasi DPD RI pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, artikel pada jurnal Lex Publika , Vol 1, No1, Januari 2014, hlm 38

[16] John sinarta wolo, *Peran legislasi Dewan Perwakilan daerah dan pengaturannya terhadap upaya memperkuat cheks and balances di lembaga legislatif* dalam artikel http://e- journal.uajy.ac.id/6939/1/JURNAL.pdf akses 4 Februari 2016

Pertama, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dikeluarkan, tidak ada aturan pelaksana atau undang-undang baru pengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan atau biasa disebut UU P3. Akibatnya, Dewan Perwakilan Daerah tetap bergerak dalam keterbatasan karena peran legislasinya belum dituangkan secara rinci dalam undang-undang yang baru. *Kedua*, mekanisme *checks and balances* dengan model parlemen bikameral tidak diakomodasi secara total dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Checks and balances* dalam kegiatan legislasi dapat tercipta apabila peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam keseluruhan atau sebagian besar aspek diakomodasi dalam konstitusi.

Berkaitan dengan persoalan tersebut, Manan berpendapat [17] konsep berkaitan dengan persoalan daerah mencakup seluruh unsur permasalahan yang ada di daerah. Dewan Perwakilan Daerah idealnya wajib turut aktif dalam seluruh rancangan undang-undang. *Ketiga*, berhubungan dengan kelemahan kedua, proses pembahasan rancangan undang-undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mengakibatkan proses pembahasan secara tripartit tetapi dengan model yang tidak permanen. Keempat, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 telah mengusahakan optimalisasi peran Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi. Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam rancangan hingga pembahasan tingkat akhir atas rancangan undang-undang. Optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah masih mendapat tantangan yakni kewenangan Dewan

[17] Manan B, 2003, Dewan Perwakilan Daerah hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini, baik dari gagasan membentuk Dewan Perwakilan Daerah maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan. Gagasan badan perwakilan daerah dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekadar persoalan-persoalan daerah. hlm 70

Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mengeksekusi atau untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu rancangan undang- undang.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 realitanya kewenangan DPD sebagai diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau biasa disebut UU MD3 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah bahkan mengikis kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk UU MD3 nyata-nyata tidak menghargai dan menghormati putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, Artinya Mahkamah Konstitusi yang diberi mandat Undang-Undang Dasar 1945 sebagai lembaga penafsir konstitusi (*interpreter of constitution*) dan penjaga konstitusi (*guardian of constitution*), hakekat putusannya adalah berisi jiwa konstitusi (*the soul of constitution*). Tidak menghormati, mematuhi, dan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *erga omnes* yang berarti mengikat dan harus dipatuhi setiap warga negara, hal ini berarti menunjukkan pembangkangan terhadap konstitusi itu sendiri. Seharusnya pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) memegang teguh asas *self respect atau self obidence*. Makna yang terkandung dalam asas tersebut penyelenggara negara harus menghormati putusan Mahkamah Konstitusi, karena tidak dikenal adanya upaya pemaksa yang langsung melalui juru sita seperti halnya dalam prosedur hukum perdata.

Kondisi yang demikian ini jelas-jelas tidak memberikan teladan bagi rakyat Indonesia dalam melaksanakan penegakan hukum, karena justru Lembaga Negara setingkat pembentuk UU juga tidak mengindahkan keputusan lembaga yang diberi kewenangan konstitusi untuk memutuskan permohonan pengujian UU terhadap UUD 1945, yakni Mahkamah Konstitusi. Jika hal ini terus

menerus dilakukan, maka kedewasaan berdemokrasi dan pelaksanaan UUD 1945 secara konsekwen ibarat "jauh panggang dari api". Pengabaian atas putusan MK berdampak pada pengurangan makna negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 karena mengakibatkan ketidakpastian hukum.

UU MD3 merupakan UU yang dibentuk dengan mempergunakan pendekatan *unequal legislation for value system, normative system, and behavior system* artinya proses perundang-undangan yang tidak menyeimbangkan aspek sistem nilai, sistem norma, dan sistem perilaku. Padahal keberadaan UU MD3 ini dimaksud untuk melakukan penggabungan pengaturan lembaga perwakilan dalam satu kodifikasi, yang dalam aspek konstitusionalitas, ketiga lembaga yakni MPR, DPR, dan DPD seharusnya terpisah dalam UU tersendiri. Konsekuensi penggabungan seperti ini, maka sebelum melakukan perancangan terhadap UU MD3 harus dilakukan pemetaan terhadap wewenang, tugas, dan fungsi dari masing-masing lembaga, serta hak dan kewajiban anggota yang ada di dalamnya. Oleh sebab itu mengkaji UU MD3 tidak bisa dilepaskan dari pemetaan *core competence* berikut hubungan antar lembaga sebagaimana diatur dalam konstitusi.

Secara umum substansi UU MD3 yang mengatur aspek kelembagaan antara DPR dan DPD sangat timpang (*unequal*), padahal dalam sistematika UUD 1945 kedua lembaga ini adalah lembaga negara yang dipergunakan untuk mengimplementasikan *check and balance* dalam paradigma demokrasi-desentralistik. Demokrasi desentralistik adalah konsep partisipasi atau keikutsertaan daerah (teritorial) dalam perumusan kebijakan publik di tingkat nasional. Dengan paradigma seperti ini, peran DPD justru sangat strategis guna mensinkronkan kepentingan daerah (bukan per daerah) dengan kepentingan politik pusat.

Problem konstitusional utama dari UU MD3 ada dua, yakni problem ketidaksesuaian ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945 dan yang kedua

problem substantif/materiil akibat materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945.

Ketimpangan pengaturan kelembagaan antara DPR dan DPD di dalam UU MD3 bisa dilihat dalam hal : *pertama* pengaturan DPR diatur dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 245, sedangkan pengaturan DPD diatur dalam Pasal 246 sampai dengan 262. Hal ini berarti secara umum DPR diatur dalam 178 ketentuan, sedangkan DPD diatur dalam 16 ketentuan. Hal ini menunjukkan bahwa kesungguhan dalam menyusun aturan main lembaga perwakilan sungguh sangat timpang, *kedua:* alat kelengkapan di antara DPR dan DPD timpang, karena di DPR ada 10 alat kelengkapan (Pasal 83 ayat 1 UU MD3), sementara di DPD hanya ada 7 alat kelengkapan (Pasal 259 ayat 1 UU MD3). Hal ini menunjukkan bahwa dukungan aspek struktur organisasi dalam rangka mendukung pelaksanaan wewenang, fungsi, dan tugas sangat tidak seimbang, *ketiga:* alat kelengkapan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 259 ayat (1) UU MD3 mempergunakan nomenklatur yang menurut Kamus Bahasa Indonesia bersifat tidak tetap. Hal ini menunjukkan bahwa ada keinginan/kesengajaan dari pembentuk UU MD3 untuk meletakkan sifat kesementaraan alat kelengkapan tersebut secara permanen, padahal DPD menurut UUD 1945 merupakan Lembaga negara yang bersifat tetap. *Keempat :* Hak anggota DPR dan anggota DPD juga mengalami diskriminasi yang sangat mencolok. Hak anggota DPR dirumuskan dalam 11 hal pokok (Pasal 80 UU MD3), sedangkan hak anggota DPD dirumuskan hanya 7 hal pokok (Pasal 257 UU MD3). Tanpa hak yang dirumuskan secara signifikan, maka dimungkinkan akan mengakibatkan ketiadaan kepastian hukum yang sama. Dengan demikian jika hak itu tidak diatur secara *equal*, maka hal ini jelas melanggar Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Dewan Perwakilan Daerah terbentuk dengan pemikiran bahwa sistem lembaga perwakilan di Indonesia menganut sistem bikameral.[18] Sistem kamar dalam lembaga

[18] Sistem bikameral adalah demokrasi perwakilan yang membutuhkan kematangan dalam berdemokrasi dan kestabilan sistem politik yang didukung

perwakilan rakyat efektifitasannya ditentukan oleh perimbangan kewenangan antar kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen seperti fungsi legislasi, anggaran, kontrol, representasi dan rekrutmen politik. Dari semua fungsi tersebut perimbangan dalam fungsi legislasi menjadi faktor utama dalam mekanisme lembaga perwakilan rakyat.[19]

Dalam sistem perwakilan di Indonesia yang terdiri Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat terjadi ketimpangan tugas dan kewenangan dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.[20] Dalam praksis politik, legitimasi konstitusional Pasal 22D belum menjamin kesetaraan peran antara DPD dengan DPR. Dengan wilayah konstitusional yang terbatas ada aspek implementasi otonomi daerah, maka ruang gerak dan posisi tawar DPD dengan DPR relatif terbatas. Dalam konteks kelahiran DPD sebagai representasi kepentingan daerah dirasa sangat tepat dilihat dari alasan strategis DPD sebagai fungsi penyeimbang kepentingan antara kepentingan legislasi nasional yang lebih makro dengan kepentingan daerah yang secara *sosio cultural* sangat majemuk. Sebab apa yang diperjuangkan DPR belum tentu sesuai atau cocok dengan apa yang menjadi perhatian dan perjuangan DPD. Karena itu, untuk menghasilkan proses *check and balance* yang efektif dalam proses penyelenggaraan sistem perwakilan kepentingan, dibutuhkan kehadiran DPD yang

---

demokrasi prosedural yang melembaga. Masing -masing chamber yang mewakili konstituen tertentu (nasional atau daerah/regional) harus didukung oleh adanya konstitusi yang memberi kejelasan wilayah kerja masing -masing agar tidak terjadi deadlock dalam pengesahan suatu kebijakan.

[19] Krisna Harahap, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia menuju Perubahan ke-5, Grafitri Budi Utami*, Bandung, hlm 224

[20] Pasca-amandemen UUD 1945 yang menempatkan DPD pada posisi yang dianggap lemah dibandingkan dengan posisi politik DPR. Oleh anggota DPD, pasal tentang DPD kurang memberi kewenangan politik DPD untuk terlibat dalam proses legislasi dengan DPR dalam konteks pembahasan dan pengesahan RUU. Anggota DPD merasa termarginali -sasi politik dalam berhadapan dengan DPR, karena kewenangan politik DPD terbatas pada persoalanan otonomi daerah, pemekaran daerah, SDA daerah dan hubungan anara pusat dengan daerah.

kuat secara kelembagaan dan mengakar dalam masyarakat yang diwakilinya.

Perkembangan partisipasi politik melalui pemilu 1999 dan 2004 telah menghasilkan perubahan model demokrasi perwakilan yang elitis menjadi pluralis yang terfragmentasi ke dalam wakil partai -partai politik dalam parlemen. DPR yang berisi para wakil rakyat yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilu mengemban fungsi arti kulator politik yang sama dengan DPD. Penguatan fungsi-fungsi kedua lembaga tersebut akan memberi nilai strategis bagi penguatan negara kebangsaan yang majemuk. Kokohnya fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut akan memperkuat proses integrasi sebagaimana semangat bab I pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yaitu: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Semangat pasal ini adalah adanya bentuk pemerintahan yang kokoh di tengah keberagaman etnik, budaya, bahasa, agama dan kepercayaan serta wilayah Republik Indonesia. Bentuk pemerintahan yang sesuai kondisi masyarakat yang beragam tersebut adalah pengelolaan sistem perwakilan kepentingan yang mampu menjadi perekat keberagaman. Kondisi Dewan Perwakilan Daerah saat ini sebagai lembaga perwakilan dalam fungsi legislasi dalam sistem bikameral belum sesuai dengan harapan pada saat awal terbentuknya lembaga tersebut baik secara peraturan perundangan yang mengatur maupun dalam menjalankan fungsi legislasi sehingga diperlukan rekonstruksi terhadapa lembaga Dewan Perwakilan Daerah.

BAB II
TEORI TENTANG DEMOKRASI DAN PERWAKILAN

A. Teori Demokrasi Deliberatif

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) bahwa kedulatan berada ditangan rakyat dan dilaksankan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi. [21]

Demokrasi didasari oleh beberapa nilai yaitu pertama dalam menyelesaikan perselisihan dengan damai secara melembaga, kedua menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah, ketiga menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur, keempat membatasi pemakain kekerasan sampai minimum, kelima mengakui dan menganggap wajar keanekaragaman dalam masyarakat, keenam menjamin tegaknya keadilan.[22]

Demokrasi yang terwujud dengan terbentuknya pemerintahan oleh rakyat dan berorientasi pada kepentingan rakyat maka segala keputusan publik harus melibatkan seluruh elemen masyarakat yang terkena dampak dari keputusan tersebut. Penciptaaan hukum harus diselesaikan melalui hak partisipasi dan komunikasi yang menjamin kesempatan yang sama bagi masyarakat. Hal ini merupakan inti dari demokrasi deliberatif yang dikemukaan oleh *Habermas*. Demokrasi deliberatif merupakan model demokrasi yang legitimasi hukumnnya diperoleh dari diskursus (konsultasi publik)

---

[21] Hasyim Asyari, *Sistem Pemerinthan Indonesia menuju Presidensiil*, Semarang Diponegoro University Press, 2007, hlm,13

[22] Henry B Mayo dalam Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Politik hukum* (edisi Revisi, Jakarta, GramediaPustaka Utama, hal 118- 119

yang terjadi dalam dinamika masyarakat sipil antara berbagai pihak yang berkepentingan dan dalam kedudukan yang seimbang.[23] Menurut Teori *Habermas* sebagimana dikutip oleh Candra Kusuma mengenai demokrasi deliberatif didasarkan pada pemetaannya mengenai konsep demokrasi. Menurutnya ada tiga model demokrasi, yaitu:

1. Model Liberal, yang mengacu pada konsep 'liberal' dari Locke yang berpendapat bahwa pemerintah direpresentasikan oleh aparatus dari administrasi publik dan masyarakat sebagai jaringan pasar terstruktur dari interaksi privat antar individu. Politik kemudian dimaknai sebagai memiliki fungsi mengumpulkan dan mendorong kepentingan privat terhadap aparatur pemerintahan untuk mencapai tujuan bersama. Ada batasan jelas antara wilayah negara dan individu. Tugas negara adalah menjamin kepentingan dan hak-hak individu dapat terpenuhi dan terjaga;
2. Model Republik, yang memaknai politik sebagai bentuk refelektif dari kehidupan etis substansial, sebagai medium dimana anggota komunitas yang menyadari saling ketergantungan satu sama lain, bertindak sebagai warga negara. Keberhasilan diukur melalui persetujuan warga dan penghitungan hasil *voting*;
3. Model Proseduralis, yang mengedepankan diskursus melalui institusionalisasi prosedur korespondensi dan kondisi komunikasi.[24]

Fungsi dari lembaga perwakilan atau parlemen pada awalnya bukanlah sebagai lembaga pembuat Undang-Undang, akan tetapi lebih merupakan sebagai media

[23] Habermas dalam reza Antonius, *Melampau Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm 124

[24] CandraKusuma ***Sekilas Demokrasi Deliberatif,*** **http://haicandra.blogspot.co.id/2014/03/belajar-teori-demokrasi-dari-mas.html**

komunikasi antara raja dan para petinggi istana, bangsawan dan petinggi gereja. Maka tujuan dari lembaga tersebut tidak lain adalah untuk membahas atau mediskusikan persolan-persolan kenegaraan.[25]

Kedaulatan rakyat sebagai kontrol atas pemerintah melalui ruang publik politis. Kedaulatan Rakyat baru terwujud apabila negara yang terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif berjalan sesuai dengan konstitusi. *Habermas* memberikan tawaran tidak dalam bentuk demokrasi langsung tetapi demokrasi perwakilan yang diperkuat dengan ruang publik politis. Pendapat *Habermas* mengenai partisipasi masyarkat dalam segala bentuk juga dikemukakan oleh *Beetham* mengemukakan mengenai tujuan demokrasi. Normatitas demokrasi bertujuan untuk member ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar keseteraan politik dan solidaritas antara warga negara yang mensyaratkan seperangkat prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggungjawab secara transparan.[26]

Demokrasi apabila dilihat secara hukum terkonkretisasi dalam pelembagaan tiga cabang kekuasaan negara yaitu legislative, eksekutif dan yudikatif. Lembaga-lembaga tersebut dibatasi kekuasaanya. Paham mengenai kelembagaan pembatasan kekuasaan pemerintahan secara sistematis dalam sebuah konstitusi disebut Konstitusionalisme. Konstitusionalisme berkaitan dengan mekanisme *checks and balances*. Sejalan dengan tujuan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelengaraan Negara mengenai kedaulatan rakyat maka diperlukan pembatasan kekuasaan yang pelaksanaannya berdasar prinsip *checks*

[25] Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakayat dalam Era Pemerintahan Modern- Industrial*, PT Raja Grafido Persada, Jakarta, 1999, hlm 9

[26] Arif Hidayat, *Jurnal Konstitusi Vol I November*, PKK UNNES Semarang, *2008* hlm 14

and balances. Pembatasan kekuasaan tersebut dilaksanakan berdasar prinsip kedaulatan rakyat dari segi kelembagaan melalaui dua cara yaitu sitem pemisahan kekuasaan atau pembagaian kekuasaan.[27]

Sistem kekuasaan bersifat horizontal sehingga kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi masing-masing yang tercermin dalam Lembaga-lembaga Negara yang sederajat dan saling mengimbangi yaitu dikenal dengan mekanisme *checks and balances.* Konstitualisme yang dianut oleh Negara-negara modern, dimana penyelengaraan pemerintahan bersandar pada sistem demokrasi perwakilan, senantiasa menuntut siwakil harus mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas daripada kepentingan individu maupun kelompok. Dengan demikian lembaga perwakilan menjadi penting bagi pemerintahan yang demokratis, tetapi tidak identitik dengan demokrasi itu sendiri. Hal ini disebabkan Lembaga Perwakilan bisa tidak berfungsi. Oleh karena itu demokrasi tidak hanya tergantung pada adanya lembaga perwakilan tetapi sejauh menyangkut lembaga , hal yang terpenting adalah bagaimana lembaga itu terbentuk dan bagaimana pula lembaga dimaksud dapat bekerja.

Kata "*deliberative*" berasal dari kata Latin *deliberatio* atau deliberasi (Indonesia) yang artinya konsultasi, musyawarah, atau menimbang-nimbang. Demokrasi bersifat deliberatif jika proses pemberian alasan atas suatu kandidat kebijakan publik diuji lebih dahulu lewat konsultasi publik, atau diskursus publik. Demokrasi deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pebentukan aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Intensifikasi proses deliberasi lewat diskursus publik ini merupakan

[27] Jimly Asshiddiqie, *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005, hlm 35

jalan untuk merealisasikan konsep demokrasi, *Regierung der Regierten* (pemerintahan oleh yang diperintah).[28]

Menurut *Reiner Forst*, "Demokrasi deliberatif berarti bahwa bukan jumlah kehendak perseorangan dan juga bukan kehendak umum yang menjadi sumber legitimasi, melainkan proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursif-argumentatif.[29] Dengan demikian, demokrasi deliberatif dapat dipahami sebagai proseduralisme dalam hukum dan politik. Demokrasi deliberatif merupakan suatu proses perolehan *legitimitas melalui diskursivitas*[30] Agar proses deliberasi (musyawarah) berjalan *fair*, terlebih dahulu diperlukan pengujian secara publik dan diskursif. Habermas menekankan adanya pembentukan produk hukum dengan cara yang *fair* agar dapat mencapai legitimitas.

Dalam demokrasi deliberatif, keputusan mayoritas dapat dikontrol melalui kedaulatan rakyat. Masyarakat dapat mengkritisi keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pemegang mandat. Jika masyarakat sudah berani mengkritisi kebijakan pemerintah, maka secara tidak langsung mereka sudah menjadi masyarakat rasional, bukan lagi masyarakat irasional. Opini publik atau aspirasi berfungsi untuk mengendalikan politik formal atau kebijakan-kebijakan politik. Jika tidak ada keberanian untuk mengkritik kebijakan politik, maka masyarakat sudah tunduk patuh terhadap sistem.[31]

Menurut *Habermas*, suatu negara dapat disebut berdaulat ketika negara (pada lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif) dapat tersambung secara diskursif dengan proses pembentukan aspirasi dan opini dalam ruang publik. Teori demokrasi deliberatif tidak

---

[28] F. Budi Hardiman, *Filsafat Fragmentaris*, Yogyakarta: Kansius, 2007, Hlm. 126

[29] Reiner Forst, *Kontexte der Gerechtigkeit*, Frankfrurt a.M., 1994, Hlm. 192.

[30] F. Budi Hardiman, *Op.cit* , hlm. 127.

[31] F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius, 2009, Hlm. 128.

menganjurkan sebuah revolusi, melainkan suatu reformasi negara hukum dengan melancarkan kegiatan diskursus publik di berbagai bidang sosial-politis-kultural untuk meningkatkan partisipasi demokratis warga negara.[32]

Demokrasi delebiratif ingin membuka ruang yang lebar bagi partisipasi warga Negara. Proses deliberasi ini tumbuh dalam sistem demokrasi yang mengembangkan alturisme dan memiliki tiga model empiris deliberasi yaitu *competitive deliberation, corporatist deliberation, collaborative deliberation.*

Teori yang dikemukan oleh *Jane J Mansbridge* mengemukaakan gagasan bahwa arena politik merupakan kompleksitas dari lalu lintas pengaruh mempengaruhi dan atau konflik antar aktor politik yang mengusung beragam isu, kepentingan, strategi, nilai dan simbul-simbul pragmatism politik.[33]

Konsep delibirasi dalam sistim demokrasi memiliki tiga model emperis deliberasi :

1. *Competitive deliberation* : bahwa masyarakat dipandang sebagai arena kompetisi kepentingan dan kehendak publik (opini) yang secara bebas berkompetisi untuk mempengaruhi proses politik nasional. Kompetisi politik berkembang diantara aktor politik kelompok kepentingan dari wakil rakyat disatu pihak dan warga Negara disisi lain.

2. *Corporatist deliberation*
   Lebih menekankan pada aspek pengelolaan konflik kepentingan melalui media negosiasi yang bersumber pada aspek keuasaan (power) dan persuasi antar kelompok.Organisasi social dan kelompok kepentingan yang muncul menyumbangkan dinamika politik domistik berupa konflik, negosiasi, pengaruh

[32] *Ibid,* hlm 129

[33] Jane J Mansbridge , *" A deliberative Theory of Interest Representation*" dalam *Petraca(ed) The Politics of Interest* (oxford : Westview, 1992) hlm 35-42

dan pengelolaan jaringan kepentingan dalam masyarakat.

3. *Collaborative deliberation*
   Arena politik direduksi sebagai *issue networks* yaitu kesepahaman bersama yang berkembang dalam kelompok yang berkaitan dengan masalah-masalah kebijakan publik. Dinamika politik diinterpretasikan sebagai dinamika kepentingan kelompok dengan obsesi untuk saling mempengaruhi menyangkut isu-isu politik tertentu. Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan oleh beberapa lembaga negara, salah satunya adalah lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan ini merupakan wujud dari demokrasi melalui perwakilan rakyat. Perwakilan rakyat tersebut tercantum dalam pokok pikiran ketiga dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Negara berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dalam permusyawaratan perwakilan. Lembaga perwakilan mempunyai peran untuk mewujudkan baik demokrasi dalam pengertian formal (bentuknya) maupun material (isinya).

Peran perwakilan dalam melaksanakan hak-hak yang terwakili penting terutama dalam setiap proses pengambilan keputusan politik yang tergambar dalam arti perwakilan. Hal ini dikarenakan demokratisasi dalam sistem ketatanegaraan ditandai dengan adanya jaminan bahwa rakyat ikut serta dalam aktifitas politik kenegaraan. Perwakilan adalah konsep duduknya seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. [34] Oleh karena itu pembahasan selanjutnya berkaitan dengan teori perwakilan yang meliputi lembaga perwakilan dan

[34] Miriam Budiardjo, Megawati dan Ali Murtopo, 2006, *Parlemen Bikameral dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia : sebuah Evaluasi*, Yogyakarta; UAD Press, hlm 8

sistem perwakilan yang dianut Indonesia sehingga terbentuk Dewan Perwakilan Daerah.

B. Teori Demokrasi Pancasila

Demokrasi di Indonesia, yakni sistem pengambilan keputusan di dalam penyelenggaraan demokrasi, ditekankan pada konsep permusyawaratan dan konsep mufakat yang bersumber dari tatanan asli Indonesia. Hal ini berdasarkan sila ke empat Pancasila. Adapun Pancasila tersebut merupakan ideologi. Ideologi adalah kumpulan konsep yang dijadikan asas pendapat yang memberikan arah dan tujuan untuk kelangsungan hidup suatu negara. Bagi bangsa Indonesia idiologinya adalah Pancasila. Pancasila sebagai Idiologi bangsa Indonesia memiliki lima sila. Ideologi Pancasila merupakan satu kesatuan dari 5 sila yang telah menjadi dasar dan pedoman hidup dalam penyelenggaraan negara sejak terbentuknya negara Indonesia. Ideologi tersebut tetap dipertahankan sehingga tetap tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum maupun sesudah perubahan. Konsep permusyawaratan perwakilan merupakan bukti bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang berkedaulatan dengan berdasar permusyawaratan perwakilan sebagaimana disebutkan dalam Pancasila sila keempat. Negara demokrasi adalah negara yang menitikberatkan kepentingan seluruh rakyat dengan mengesampingkan kelompok minoritas maupun mayoritas.

Berdasarkan UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi. Negara demokrasi adalah negara yang kekuasaannya ada ditangan rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga kekuasaan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan terbatas.

Banyak pendapat mengenai konsep demokrasi, tetapi pada intinya sama, yaitu kehendak tertinggi dalam menentukan bagaimana negara ini dikelola dan mau dibawa ke mana, sepenuhnya tergantung pada kehendak rakyat. Bagi bangsa Indonesia, kehendak rakyat ini dilaksanakan dengan hikmat kebijaksanaan (sila keempat Pancasila). "Hikmat kebijaksanaan diartikan bahwa tidak lain adalah kearifan (*wisdom*). Selanjutnya, ia mengatakan bahwa sesuatu yang dipimpin berdasarkan kearifan, menghendaki agar segala sesuatu dilaksanakan secara damai (*peaceful)*, yang juga merupakan ciri universal paham demokrasi. Sehingga demokrasi yang dianut Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD, dan konstitusi.

Demokrasi yang ditetapkan dalam pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan, adalah melalui hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

Dalam pokok pikiraan ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat pokok pikiran yaitu :

1. Sebuah keputusan harus merakyat, dalam arti harus hasil persetujuan dan berisi kehendak/kepentingan rakyat seutuhnya.
2. Keputusan yang merakyat, yang dihasilkan melalui wakil-wakilnya (konstitusi dan UU) harus dijadikan titik tolak seluruh kebijakan lembaga dan aparatur negara.
3. Penentuan isi keputusan mengenai apapun bukan ditentukan oleh selera wakil-wakil di parlemen dan penyelenggara negara, tetapi oleh rakyat seutuhnya.[35]

Perwakilan rakyat tersebut tercantum dalam pokok pikiran ketiga dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas

[35] Bernad L Tanya, *Politik Hukum agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publising, Yogyakarta , 2011, hlm 121

kerakyatan dalam permusyawaratan perwakilan. Demokrasi yang dianut oleh Indonesia adalah demokrasi konstitusional. Oleh karena itu sila ke empat dari Pancasila (Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan pewakilan) merupakan ciri khas demokrasi di Indonesia. Demokrasi melalui perwakilan rakyat ini dalam realitas pelaksanaannya terlihat jelas unsur formal dan unsur material demokrasi.

Demokrasi apabila dilihat secara hukum terkonkretisasikan dalam pelembagaan tiga cabang kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lembaga-lembaga tersebut dibatasi kekuasaannya. Paham mengenai pelembagaan pembatasan kekuasaan pemerintahan secara sistematis dalam sebuah konstitusi yang disebut Konstitusionalisme.

Konstitusionalisme yang dianut oleh negara-negara modern, di mana penyelenggaraan pemerintahan bersandar pada sistem demokrasi perwakilan, senantiasa menuntut wakil harus mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas daripada kepentingan individu dan kelompok. Sistem demokrasi harus melibatkan warga negara dalam bidang tertentu dalam merumuskan atau dalam pembuatan keputusan-keputusan politik baik secara langsung maupun lewat wakil-wakilnya.

Lembaga perwakilan di Indonesia dapat dikaitkan dengan keberadaan DPR dan DPD sebagaimana tercantum dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, dibentuknya DPD sebagai lembaga perwakilan bersama-sama dengan DPR. Terbentuknya DPD menjadikan kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara .Pemahaman mengenai sistem perwakilan memberikan gambaran bahwa perwakilan individu hams memahami aspirasi, nilai, kepercayaan dan sikap beribu-ribu masyarakat. Oleh karena itu, sistem perwakilan seharusnya benar benar menggambarkan karakteristik konstituen yang diwakili, peran mereka, hubungan dengan konstituen.

Sebagai lembaga Perwakilan, DPD memiliki fungsi kewenangan yang diatur dalam konstitusi. Kewenangan DPD yang berkaitan sebagai lembaga perwakilan daerah bertujuan untuk menyerap aspirasi dan kepentingan daerah dengan catatan tetap dalam bingkai Negara Kesatu Republik Indonesia. Kewenangan DPD seharusnya meliputi fungsi sebagai lembaga perwakilan, terlebih cara rekuitmen pengisian DPD melalui proses yang berat yaitu melalui pemilu. Dengan Pemilu ini juga suatu pemerintahan legitimasi disyahkan karena merupakan pilihan warga negara sebagai pemegang kedaulatan.

C. Teori Perwakilan

Secara teoritis , konteks lembaga perwakilan dimulai dari perkembangan masyarakat yang makin maju. Pengelompokan masyarakat makin besar, sehingga diperlukan sebuah organisasi masyarakat untuk melindungi dan mengatur. Menurut Aristoteles menyebutkan bahwa perkumpulan masyarakat yang nantinya menjadi negara itu merupakan suatu persekutuan hidup secara politis atau disebut *hekoinona politika*.[36] Sejalan dengan pemikiran awal Aristoteles tersebut pada perkembangan kondisi politik Eropa pada masa itu telah melahirkan kedaulatan rakyat sebagai kontrol atas pemerintah melalui ruang publik politis. Kedaulatan rakyat baru terwujud apabila Negara yang terdiri dari lembaga eksekutif, legislative dan yudikatif tersambung secara diskursif dengan proses pembentukan opini dalam ruang pubik politis. *Habermas* berbendapat bahwa demokrasinya yaitu demokrasi perwakilan. Demokrasi apabila dilihat secara hukum terkonkretisasikan dalam kelembagaan tiga cabang kekuasaan Negara yaitu legislative, eksekutif dan yudikatif. Lembaga-lembaga tersebur dibatasi kekuasaannya. Paham mengenai pelembagaan

[36] Teuku May Rudy, 1993, *Pengantar Ilmu Politik*, Eresco Bandung, hlm 30

pembatasan kekuasaan pemerintah secara sistematis dalam konstitusi disebut konstitusionalisme. Pembatasan kekuasaan tersebut dilaksankan berdasrkan prinsip kedaulatan rakyat. Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat dari segi kelembagaan melalui dua cara yaitu pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan.[37]

Konstitualisme yang dianut Negara-negara modern, penyelengggaraan pemerintahan bersandar pada sistem demokrasi perwakilan, senantiasa menuntut para wakil harus mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas dari pada kepentingan individu dan kelompok. Lembaga perwakilan menjadi sangat penting bagi pemerintahan yang demokratis, tetapi tidak identik dengan demokrasi itu sendiri. Hal ini karenakan lembaga perwakilan bisa tidak berfungsi. Demokrasi tidak hanya bergantung dari adanya lembaga perwakilan tetapi sejauh menyangkut lembaga ha terpenting adalah bagaimana lembaga ini terbentuk dan bagaimana pula lembaga dimaksud dapat bekerja.

a. Lembaga Perwakilan

Secara teoritis, kontek lembaga perwakilan dimulai dari perkembangan masyarakat yang makin maju. Pengelompokan masyarakat semakin besar sehingga diperlukan organisasi masyarkat untuk melindungi dan mengaturnya. *Aristoteles* menyebutkan bahwa perkumpulan masyarakat yang nantinya menjadi negara itu merupakan suatu persekutuan hidup secara politis atau disebut *heikoinona politica.*[38] Menurut *Utrecht* bahwa banyak hal yang membedakan pemikiran *Aristoteles* yaitu bahwa pada jaman *Aristoteles* konsep negara sangat sederhana (*polis*), sedangkan perkembangan pemikiran pada jaman Eropa pertengahan lebih didasarkan perkembangan

[37] Jimly Asshidiqie, *Op.cit* hlm 35

[38] Teuku May Rudy, *Pengantar Ilmu Politik*, Eresco Bandung,1993 hlm 30

masyarkat pada masa itu yang sedang menggeliat kearah demokrasi. *JJ. Rousseau* berpendapat bahwa negara bersifat perwakilan rakyat dan selayaknya negara demokrasi maka rakyat yang berkuasa dan berdaulat. Pemikiran ini telah melahirkan pandangan dasar mengenai demokratisasi negara. Konsep ini sejalan dengan perkembangan sosial budaya masyarakat yang pada akhirnya melahirkan teori demokrasi represantatif. [39] *Direct demokracy* yang digunakan sebagai bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur-prosedur mayoritas , karena faktor populasi penduduk yang tidak memungkinkan dilakukan pada satu tempat dan pada suatu saat, sehingga harus dicari pemecahan masalahnya maka muncullah konsep demokrasi perwakilan rakyat atau lebih dikenal demokrasi representatif yang sebagian besar digunakan disetiap negara modern pada saat ini.[40]

Teori *JJ. Rousseau* mengenai demokrasi perwakilan maka rakyatlah yang berdaulat dan kemudian mewakili kedaulatannya kepada suatu lembaga yaitu pemerintah (siapa yang memerintah untuk menjalankan kedaulatan tersebut. Konsep demokrasi rakyat seperti ini menjadi suatu hal yang diminati pada saat *Renaissance,*[41] dan menjadi konsep yang sering dipakai pada saat ini. Perkembangan lembaga perwakilan didunia menjadi beragam dan berkembang . Hal ini sesuai dengan tuntutan zaman

[39] Jimmly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaullatan Rakyat dalam Konsitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hove Jakarta, hlm 70

[40] King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam spektrum Lembaga Parlemen Indonesia,* UUI Press. Yogyakarta, 2013 hlm, 16

[41] *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusateraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan telah disihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru.

dan dilekatkan pada kekuasaan membuat Undang-Undang.

Menurut *Montesquuieu*, hal ini membawa kekawatiran tentang kekuasaan yang diberikan kepada satu lembaga sebagimana pendapatnya :

" *When the legislative and executive power are united in the same person or body, there can be no liberty, because apprehensions may arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to enforce them in tyrannical marner..... Where tehe powerof judging joined with the legislature, the life an liberty of the subject would then be exposed to arbitrary control, for the judge would then be the legislator. Were it joined to the execetuve power, the judge might behave with all the violence of an opressor"*[42]

Pada perkembangannya, konsep lembaga perwakilan menjadi beragam sesuai dengan perkembangan sosial politik yang terjadi di masyarakat. Namun demikian tugas dan wewenang dari lembaga perwakilan tersebut dapat dikelompokkan menjadi :

a. Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang

[42] Harold J leaski , *Agrammar of Politik,* George Allen dan Unwin LTd, London, 1938,hlm 297, secara bebas dapat diterjemahkan " *Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif bersatu dalam satu orang atau lembaga, berarti kemungkinan akan tidak ada kebebasan , karena kesanggupan akan muncul dengan membuat perundang-undangan yang tiran dan dilakukan oleh pemerintahan monarki atau senat, dan lembaga tersebut akan berbuat tirani... Dan ketika kekuasaan mengadili bersatu denga legislatif , maka kehidupan dan kebebasan dari pengadilan tersebut akan kemudian terkena kontrol yang sepihak dimana hakim tersebut menjadi legislatif. Dan ketika kekuasaan mengadili digabung dengan kekuasaan eksekutif maka hakim mungkin akan bertindak dengan segala kekerasan sebagai penindas.*

b. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat dan diinterpretasikan dalam undang-undang serta pembuat Undang-Undang Dasar (*supreme legislativebody of some nations*)[43]

Fungsi lembaga perwakilan atau parlemen pada awalnya bukanlah sebagai lembaga pembuat undang-undang, akan tetapi lebih merupakan sebagai media komunikasi antara raja dengan para petinggi istana, bangsawandan petinggi gereja. Maka tujuan dari lembaga tersebut tidak lain adalah untuk membahas atau mendiskusikan persolan-persolan kenegaraan.[44] Pembentukan Lembaga perwakilan rakyat pada dasarnya bermula dari keperluan masyarakat akan hukum sebagai sarana untuk mengatur kehidupan bersama disamping kebutuhan akan badan yang membauat da memberlakukannya.[45]

Lembaga Perwakilan menampung aspirasi rakyat dan kemudian dituangkan dalam berbagai kebijakan dan undang-undang. Dalam sistem pemerintahan demokrasi , lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti lembaga pemilihan, persamaan didalam hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat. Lembaga perwakilan dapat bekerja apabila wakil atau anggotanya berasal dari salah satu jenis perwakilan. Klasifikasi perwakilan terbagi menjadi tiga pusat perhatian. Klafikasi perwakilan ini kedalam tiga pusat perhatian dijadikan sebagai pusat kajian yang mengharuskan adanya "wakil" yaitu adanya partai, adanya kelompok dan adanya daerah yang diwakili, dengan klasifikasi

[43] Lawrencee Dood, *Coalition in Parliamentary Government*, Princeton University Press, New Jersey 1976, hlm 16

[44] Bambang Cipto, 1999, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam era Pemerintahan Modern-Industrial*, Jakarta PT Rajagrafindo Persada , hlm 9

[45] Arbi Sanit 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Jakarta CV Rajawali, hlm 44

demikian , maka melahirkan tiga jenis perwakilan yaitu perwakilan politik (*political representative*) perwakilan fungsional (*functional representative*) dan perwakilan daerah (*regional representative*).

Perwakilan politik apabila seseorang melalui partai politik duduk menjadi anggota, apabila karena keahliannya atau merupakan tokoh fungsional menjadi anggota lembaga perwakilan maka disebut perwakilan funsiaonal dan perwakilan daerah mewakili kepentingan daerah lebih diutamakan dan terlepas dari kepentingan-kepentingan individu. Kepentingan daerah yang diperjuangkan berkaitan dengan kepentingan seluruh rakyat didaerah-daerah yang bersangkutan. Sistem perwakilan juga mendukung terciptanya pemerintahan yang bertanggungjawab. Batasan mengenai perwakilan ada empat yaitu : Pertama perwakilan formal (*formal representation)* adalah kekuasaan bertindak atas nama orang lain yang diperoleh melalui proses kelembagaan atau pengaturan seperti pemiluhan yang bebas dan terbuka. Kedua : perwakilan deskriptif atau demografi (*descriptive or demographic representation*) adalah sebesar besar seorang wakil mencerminkan masyarakat sehingga lembaga legislatif seharusnya menjadi gambaran yang tepat dari masyarakat. Ketiga perwakilan simbolis (*symbolic representative*) adalah seberapa besar badan legislative diterima sebagai dapat dipercaya dan sebagai salah satu dari milik mereka sendiri oleh daerah pemilihan asalnya. Keempat perwakian substantive *(substantive representation)* adalah kepekaan anggota legislative terhadap para konstituen. [46]

Pemahaman mengenai sitem perwakilan memberikn gambaran bahwa perwakilan individu harus memahami aspirasi, nilai, kepercayaan dan

[46] Burn dalam Paimin Napitulu, 2005, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR, Kajian di DPRD Propinsi DKI*, Jakarta Alumni Bandung , hal 19

sikap beribu-ribu masyarakat. Sistem perwakilan seharusnya benar-benar menggambarkan karakteristik konstituen yang diwakili, peran mereka, hubungan mereka dengan konstituen dan persepsi mereka mengenai suara hati atau opini politik kontituen. Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi lembaga perwakilan maka terkait dengan sistem perwakilan yang dianut lembaga perwakilan. Dalam literature ilmu politik kedua sitem tersebut biaanya dikenal sitem unicameral dan bicameral. Struktur oragnisasi yang ada di Badan perwakilan rakyat dikenal dengan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral),* dua kamar *(bicameral)* dan tiga kamar *(Threccamaral/midty Camareal)* Sistem perwakilan satu kamar adalah sitem perwakilan dimana struktur organisasi yang ada dalam badan perwakilan rakyat (parlemen) hanya terdapat satu badan atau satu kamar aja. Sedangkan pada sistem perwakilan dua kamar struktur oragnisasi yang ada dibadan perwakilan rakyat terdapat dua badan atau dua kamar dengan fungsinya masing-masing. Demikian pula dalam sistem tiga kamar terdapat tiga badan atau kamar dengan fungsi masing-masing.

b. Sistem Perwakilan Dua Kamar (Bikameral sistem)

Sistem perwakilan yang dianut lembaga perwakilan pada umunya ada dua sistem yaitu sistem *unicameral* dan *bicameral*. Unikameral sistem adalah sistem yang menganut satu lembaga perwakilan. Pada sistem dua kamar (*bicameral system)* lembaga perwakilan memiliki dua kamar yaitu satu kamar mewakili rakyat secara keseluruhan sedang kamar lainnya mewakili Negara Bagian, apabila kedua badan ini bertemu maka disebut *Congres.* Parlemen bikameral adalah parlemen yangmempunyai 2 (dua) kamar atau majelis yaitu kamar pertama atau majelis rendah dan kamar kedua atau majelis tinggi. Penamaan demikian tidak secara otomatis menunjukkan derajat posisi atau tingkat kewenangan.

Kamar pertama merupakan kamar perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung dan diwakilkan melalui partai politik dalam parlemen, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan tertentu atau khusus, yang biasanya digunakan untuk perwakilan teritorial, fungsional, kelas sosial, etnis, dan sebagainya sesuai dengan kehendak konstitusi. Pada umumnya, berbagai konstitusi negara di dunia memfungsikan kamar kedua sebagai suatu kamar perwakilan wilayah dan banyak negara yang menamakannya sebagai *Senat*.[47]

Perkembangan parlemen bikameral selanjutnya munculnya konsep bikameral kuat (*strong*) dan bikameral lemah/lunak (*weak/soft*).[48] Ada pendapat 2 (dua) orang sarjana, yaitu *Arend Lijphart* dan *Andrew S. Ellis*. Menurut *Arend Lijphart*, pembagian bikameral kuat dan bikameral lemah diurai dalam 3 (tiga) ciri. Adapun ciri *pertama* adalah kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut. Pola yang umum adalah kamar kedua cenderung subordinat terhadap kamar pertama. Ciri yang *kedua* adalah kepentingan politik yang sesungguhnya dari kamar kedua tidak hanya tergantung dari kekuasaan formalnya, tetapi juga bagaimana metode seleksi mereka. Secara lumrah, kamar pertama dipilih lewat pemilu, tetapi anggota kamar kedua mayoritas dipilih secara tidak langsung (biasanya di bawah tingkatan dari pemerintah nasional). Kamar kedua yang tidak dipilih secara langsung kurang mempunyai legitimasi demokratis, sehingga pengaruh politik yang sebenarnya diberikan kepada yang memilihnya (*popular election*). Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua mungkin akan mengimbangi beberapa tingkat untuk kekuasaan yang dibatasi. Ciri yang *ketiga* ditunjukkan adanya perbedaan menyolok antara 2 (dua) kamar

[47] Isharyanto, *Menengok watak Parlemen bikameral di Indonesia*, Jurnal Yustisia, Edisi Nomor 69 Sept. - Desember 2006,hlm 46

[48] *Ibid*, hlm 47

dalam legislatif bikameral di mana kamar kedua mungkin dipilih dengan corak yang berbeda atau sebagai perwakilan minoritas tertentu atau khusus.

Model teori lain dibeberkan oleh *Andrew S. Ellis* (2001) yang mengkualifi-kasi 2 (dua) bangun parlemen bikameral, yaitu bikameral kuat dan bikameral lemah.[49] Suatu parlemen bikameral kuat, pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum disahkan. Dalam sistem lunak, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau perubahan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini jamak diatur melalui keputusan bersyarat, misalnya mayoritas absolut dari anggotaanggota (seperti di Polandia), dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan suara (seperti di Jepang), atau larangan majelis kedua untuk mengubah Rancangan Undang-Undang Keuangan (seperti di Inggris).

Sistem bikameral ini memiliki beberapa keuntungan.Dalam praktek ketatanegaraan, sistem bikameral memiliki fungsi keuntungan sebagai berikut :

1. Secara resmi dapat mewakili seluruh atau sebagian pemilih
2. Memfasilitasi pendekatan musyawarah dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
3. Mencegah disahkannya undang-undang yang cacat atau ceroboh sebagai akibat keputusan yang kadangkala dibuat terburu-buru pada majelis atau kamar pertama

[49] *Ibid*, hlm 47

4. Mekanisme pengawasan yang lebih baik karena adanya *double check.*[50]

Ada beberapa alasan diadakannya kamar kedua lembaga legislatif. Hal ini dikarenakan keuntungan dengan dipakainya sistem *bicameral.* Menurut Ginanjar Kartasasmita dipakainya sistem *bicameral* dapat mencegah tirani mayoritas dan tirani minoritas. Sistem bicameral di Indonesia terdapat dua lembaga perwakilan yang masing-masing bekerja dan memainkan jenis perwakilan yang berbeda yaitu keterwakilan penduduk yang diwadahi dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan keterwakilan daerah yang diwakili Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah dibentuk dlam rangka mengakomodasikan kepentingan daerah secara efektif dan adil daam rangka pembuatan keputusan politik yang bersifat nasional dan untuk memberdayakan potensi daerah. Dewan Perwakilan daerah harus mampu menyerap aspirasi daerah yang dibawa ke tingkat nasional menjadi aspirasi nasional dan menjadi kepentingan nasional.[51]

Prinsip keterwakilan rakyat dan keterwakilan daerah harus dibedakan secara tegas. Pembedaan juga terkait dengan sistem rekruitmen keanggotaannya [52] sehingga kedua perwakilan tersebut dapat terus dipertahankan sesuai dengan hakikat keberadaannya. Jika keduanya tidak dibedakan maka orang tidak dapat mengetahui secara pasti mengenai hakikat keberadaan kedua kamar dewan perwakilan tersebut.

Selain lembaga perwakilan terbentuk dapat melalui pemilu atau pengangkatan. Pemilihan salah satu cara

---

[50] Megawati dan Ali Murtopo,2006, *Parlemen Bikameral dalam sitem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi,* Yogyakarta UAD Press. hlm 42

[51] Laporan Akhir kajian tentang *Penataan sistem Kelembagaan Pemerintah Negara untuk mewujudkan Tujuan Berbangsa dan bernegara 2008*, 2008, Jakarta : Pusat kajian Kinerja kelembagaan Lembaga administrasi Negara, hal 131

[52] Jimly Asshiddiqie, 2005, Op. Cit hal 150

tersebut menentukan tinggi rendahnya demokrasi. Apabila perwakilan didasarkan pada hasil pemilu maka makin tinggi kadar demokrasinya sedangkan makin dominan pegangkatan maka makin rendah kadar demokrasi yang dianut suatu Negara.

D. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Beberapa pendapat ahli mengenai kewenangan dan wewenang dan sumber-sumber kewenangan sangatlah beragam, ada yang mengaitkan kewenangan dengan kekuasaan dan membedakannya serta membedakan antara atribusi, delegasi dan mandat.

Menurut Prajudi Atmosudirjo :

" Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum public.

Philipus M. Hadjon mengatakan:

"setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu

diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan".

Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas *"contrarius actus"*. Artinya, setiap perobahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setara atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

S.F.Marbun, menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum *(rechtskracht)*. Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak

lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam Hukum Administrasi Negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan : Original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undangundang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undangundang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Misal, UUD 1945 sesudah perubahan, dalam Pasal 5 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kepentingan yang memaksa. Delegated legislator, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

E. Teori Perundang – Undangan (Legislasi)

Kata legislasi berasal dari bahasa Inggris **"*legislation*"** yang berarti (1) perundang-undangandan (2) pembuat undang-undang. Sedang *legislation* berasal dari kata "*to legislate*" yang berarti membuat undang-undang.[53] Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti pembuat undang-undang. Dengan demikian fungsi legislasi adalah pembuatan undang-undang.

Landasan konstitusional yang mengatur secara khusus peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen. Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah bila dikomparasikan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat mencerminkan *checks and balances* sebagai lembaga legislatif. *checks and balances* dengan model parlemen *bikameral* tidak diakomodasi secara total dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Checks and balances* dalam kegiatan legislasi dapat tercipta apabila peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam keseluruhan atau sebagian besar aspek diakomodasi dalam konstitusi.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh *Hans Kelsen*. Dalam teori tersebut *Hans Kelsen* berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar merupakan norma tertinggi

[53] John M. Echols dan Hassan Shadily, 1997, *Kamus Inggris Indonesia*, Cetakan XXIV, Gramadia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 353

dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*. [54]

Menurut *Hans Kelsen* suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.[55]

Menurut *Hans Nawiasky*, salah satu murid *Hans Kelsen* isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats-fundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar.[56] Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pemberontakan, kudeta dan sebagainya.[57]

---

[54] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, halaman 41.

[55] *Ibid*, halaman 42

[56] *Ibid*, halaman 46

[57] *Ibid*, halaman 48

Berdasarkan teori *Hans Nawiasky* tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur dan tata hukum di Indonesia. Untuk menjelaskan hal tersebut, A. Hamid S. Attamimi menggambarkan perbandingan antara *Hans Kelsen* dan *Hans Nawiasky* tersebut dalam bentuk piramida. Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori *Hans Nawiasky*. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

a. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
b. *Staatsgrundgesetz* : Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
c. *Formell Gesetz* : Undang-Undang;
d. *Verordnung & Autonome Satzung* : secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.[58]

Menurut Lon L. Fuller ada 8 (delapan) nilai-nilai yang harus diwujudakan oleh hukum , yang dinamakan prinsip legalitas (*principles of legality*) yaitu :

a. Hukum harus dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum dan tidak dalampenetapan-penetapan yang berbeda satu dengan yang lainnya.
b. Hukum harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan0aturan hukum harus dapat mengetahui isi aturan tersebut.
c. Aturan-aturan hukum harus diperuntukkan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian yang lalu.
d. Aturan hukum harus dimengerti, sebab jika tidak demikian orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya.

[58] Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 171

e. Aturan-aturan hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila hal itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana.
f. Aturan hukum tidak boleh meletakkan beban/persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh mereka yang bersangkutan.
g. Aturan hukum tidak boleh sering berubah, sebab bila demikian orang tidak dapat mengikuti aturan mana yang masih berlaku.
h. Penguasa /Pemerintah sendiri harus juga menaati aturan hukum yang dibentuknya, sebab apabila tidak demikian hukum tidak dapat dipaksaakan berlakunya.[59]

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

a. kejelasan tujuan;
b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
d. dapat dilaksanakan;
e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
f. kejelasan rumusan dan keterbukaan.[60]

Dalam doktrin ilmu hukum, pedoman dalam menyusun peraturan perundang-undangan pernah disampaikan oleh *I.C. Van Der Vlies* dan A. Hamid S. Attamimi. Menurut I.C. *Van Der Vlies* membaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duideleijke doelstelling*);
b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);

[59] Lon L Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven dan London, 1964, hlm 39

[60] *Pasal* 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).[61]

Dalam sistem perundang-undangan dikenal adanya hierarki peraturan perundang-undangan.[62] Ada peraturan perundang-undangan yang mempunyai tingkatan yang tinggi dan ada yang mempunyai tingkatan lebih rendah. Pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

a. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;

[61] Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu** *Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm 228

[62] *Pasal* 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri dari :
a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

F. Sistem Pemilu

Sistem pemilu merupakan metode yang mengatur serta memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat diantara mereka sendiri yang akan duduk di parlemen baik di Dewan Perwakilan Rakayat maupun Dewan Perwakilan Daerah. Metode berhubungan erat dengan aturan dan prosedur merubah atau mentransformasi suara ke kursi di parlemen. Rakyat sendirilah yang memilih ataupun yang hendak dipilih yang merupakan bagian dari sebuah entitas yang sama.

Terdapat bagian-bagian atau komponen-komponen yang merupakan sistem itu sendiri dalam melaksanakan pemilihan umum diantaranya ; sistem hak pilih, sistem pembagian daerah pemilihan, sistem pemilihan dan sistem pencalonan.

Sistem pemilu juag merupakan instrument penting didalam Negara demokrasi. Melalui sistem ini, partisipasi masyarakat dapat terlihat.Adapun variable-variabel dasar yang sering dipakai dalam pemilu meliputi formula pemilihan (*electoral formula)*, struktur persyaratan *(ballot structure)*, dan besaran daerah pemilihan (*district magnitude)*[63].

Secara sederhana, sistem pemilu dibagi menjadi dua kelompok sitem proporsional dan sistem non proposional atau disebut sistem distrik. Secara umum sistem pemilu terdiri dari sistem pluralitas atau mayoritas (*plurality/mayority systems)*, sistem perwakilan proporsional (*proportional representation*

[63] Kacung Marijan, 2010, *Sistem politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru,* Jakarta : Kencana Prenada Media Group, hal 83

*systems),*sistem campuran *(mixed systems)*, dan sistem-sistem yang lain.[64]

Sistem pluralis yaitu sistem pemilu dimana yang memperoleh suara terbanyak merupakan pemenang pemilu. Sistem pluralis terdapat variasi-variasinya yaitu *first the past* (FTP) yaitu sistem pemilu dimana pemenangnya calon yang memiliki suara terbanyak*; two round system* (TRS) sistem pemilu dimana putaran kedua sebagai landasan untuk menentukan pemenang ; *the alternative vote* yaitu sistem pemilu dimana pemegang pemilu memperoleh preferensi terbanyak dari pemilih sehingga pemilih diberi otoritas untuk menentukan preferensinya dalam penentuan ranking terhadap para calon*; system block vote* (BV) sistem dimana para pemilih memiliki kebebasan untuk memilih calon-calon individu tanpa melihat afiliasi partai dari calon tersebut dan sitem *party block vote* (PBV) pada prinsipnya sama dengan BV tetapi yang menjadi dasar pilihan adalah daftar partai bukan calon invidu.

Sistem proporsional terdiri dari *list proporcional representative* (List PR) yaitu pemilih cukup memilih partai meskipun dalam daftar ditunjukkan calon yang diajukan partai sehingga alokasi kursi sesuai daftar urut yang sudah ada dan sistem *single transverable vote* (STV) pemenang didasarkan penggunaan kuota hasil dari pilihan pemilih dalam menentukan preferensinya.

Klasifikasi selanjutnya adalah sistem sistem campuran. Sistem ini berusaha menggabungkan keuntungan-keuntungan didalam sistem pluralitas dan sitem proporsional. Ada dua variasi yaitu *mixed member proporcional* (MPP) yaitu pemaikaian sistem proporsional untuk mengatasi kekurangan dalam sistem distrik; dan sistem *parallel system* (sistem paralel yaitu

[64] *Idem* , hlm 85 Bandingkan menurut Miriam Budiardjo,2008 , *Dasar-dasarIlmu Politik*, hlm 461. Klasifikasi sistem pemilu pada umumnya yaitu *single-member constituency* biasanya disebut sistem distrik (satu daerah pemilihan memilih satu wakil) dan *multi member constituency* yang biasanya dinamakan sistem proporsional (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil)

penggunaan sistem proporsional dan sistem distrik bersam-sama tetapi proses penghitungan suara tidak melalui kombinasi. seperti *mixed member proporcional* (MPP), melainkan berjalan sendiri-sendiri. Apabila tidak ada kursi yang didapat maka melalui sistem distrik, proses penghitungannya menggunakan *proportional representation (PR).*[65]

Sistem yang selanjutnya yaitu sistem-sistem lain yang tidak bisa dimasukkan kedalam tiga rumpun sistem pemilu yang sudah disampaikan yaitu *single nontransferable vote (SNVT), Limied vote* (LV) dan *borda count* (BC). Di dalam SNVT, penentuan pemenang di dalam *multi member district* ditentukan berdasarkan calon-calonpartai yang memperoleh suara terbanyak. LV juga menggunakan *multi member district*, para pemilih memiliki suara lebih dari satu meskipun lebih kecil dari calon-calon yang bisa dipilih. BC bisa digunakan *single member district* maupun *multi member district.* Dalam menentukan pilihannya, para pemilih menggunakan sistem preferensial melalui nomor urut calon. Calon yang yang memperoleh preferensi tertinggi ditetapkan sebagai pemenang.[66]

[65] *Ibid*, hlm 87
[66] *Ibid*, hlm 87

BAB III

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

A. Desain Awal Sistem Perwakilan di Indonesia

Sepanjang sejarah yang tercatat, sistem perwakilan rakyat telah dikenal dan berkembang sejak masa Yunani Sebelum Masehi dan terus berkembang hingga sekarang ini. Pada masa Yunani, organisasi negara kota Yunani SM pada umumnya terdiri dari seorang raja atau penguasa sebagai kepala pemerintah, sebuah dewan penasihat penguasa, dan sebuah permusyawaratan rakyat. Di negara kota Sparta dewan penasihat itu dinamakan *Gerousia* dan badan permusyawaratan rakyat/polis disebut *Apella* yang di Athena disebut *Ekklesia*. Secara formal setiap warga negara kota Athena adalah anggota *Ekklesia* (artinya mereka yang dipanggil) atau lengkapnya *Ekklesia tou dimou* (permusyawaratan polis). Setiap anggota *Ekklesia* berhak untuk didengar, serta ikut dalam pemungutan suara. Masalah yang dibicarakan mancakup semua masalah yang terkait dengan kehidupan rakyat, misalnya pengalokasian dana untuk bangunan umum, tempat-tempat ibadat, patung-patung, jalan jalan, kapal-kapal, masalah perang dan damai, perjanjian dengan negara lain, pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum, dan juga masalah pemilihan para pejabat, pengawasan dan penghukuman mereka, dan lain-lain[67]

Konsep perwakilan rakyat ini terus berkembang dan memiliki beberapa corak yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pada garis besarnya paling tidak ada dua konsep yang menonjol dalam pemikiran Barat mengenai sistem perwakilan, yaitu *pertama;* konsep yang terkait dengan hubungan antara

[67] Tambunan, A.S.S., *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Puporis Publishers, Jakarta, 2001 hlm 36

lembaga perwakilan dengan pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut ada dua konsep yang berkembang yaitu, pertama; lembaga perwakilan dimaksudkan untuk mengekang dan mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat. Jadi lembaga perwakilan rakyat sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat, kedua; lembaga perwakilan rakyat dimasudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah-masalah kenegaraan.

Konsep *kedua,* terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya, yang dalam hal ini berkembang dua konsep, yaitu pertama; wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya artinya para wakil itu bebas untuk bertindak dan mebuat kebijaksanaan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri. Menurut konsep ini, para wakil terpilih bukanlah untuk membela/mengurus kepentingan para pemilihnya saja tetapi untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Inggris dan Perancis, juga Jerman menganut konsep ini. Kedua; didasarkan pada teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanya merupakan perantara saja *(the people's agents).* Karenya para wakil itu harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat. Amerika Serikat termasuk penganut konsep yang kedua ini.[68]

1. Periode Sebelum Kemerdekaan Indonesia

Dalam sejarah Indonesia , gagasan awal pembentukan lembaga perwakilan rakyat Indonesia untuk pertama kalinya mengemuka dalam rapat BPUPKI yang berlangsung mulai tanggal 10 hingga 16 Juli 1945. Mr. Moh. Yamin adalah orang pertama yang melontarkan gagasan cemerlang mengenai konsepsi sistem perwakilan rakyat . Dalam sidang BPUPKI Mr. Moh Yamin mengutarakan bahwa : Kemudian dihadapan

[68] *Ibid.*, hlm., 45-46

Kepala Negara dan wakil kepala negara itu adalah suatu Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya di dalam Republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata oleh wakil-wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara yang terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota DPR, Kepada Majelis Presiden bertanggungjawab [69]

Keberadaan MPR tidak terlepas dari teori kedaulatan rakyat yang menjadi pilihan bangsa Indonesia merdeka. Dalam sidang kedua[70] BPUPKI, Muhammad Yamin menyampaikan bahwa di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presidenpun bertanggung jawab kepada Majelis ini.[71] Rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945 menghasilkan sebuah Rancangan Undang-Undang Dasar yang mengakomodir keberadaan MPR usulan Muh Yamin.[72]

---

[69] King Faizal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam spectrum lembaga Parlemen di Indonesia*, UII Press, 2013, hlm85

[70] Sidang kedua BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juli 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sangi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.

[71] Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 201-202

[72] Risalah...., *op.cit*. hlm. 249-252. Rancangan Undang-Undang Dasar

Dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 untuk melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar, Soepomo mengusulkan sebuah rumusan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, wakil daerah, dan wakil golongan, Majelis berwenang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden.[73] Konsepsi MPR ini kemudian disahkan oleh BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 yang mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi Undang-Undang Dasar yang disetujui secara bulat oleh seluruh anggota rapat yang hadir.

2. Periode 1945-1949 (berlakunya UUD 1945 pertama)

Tanggal 17 Agustus 1945, Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia, memproklamasikan kemerdekaan Indonesia, dengan membacakan teks proklamasi. Setelah

masih menggunakan istilah Badan Permusyawaratan Rakyat. Dalam Pasal 1 ayat (2) undang-Undang Dasar tersebut menyatakan bahwa "souvereiniteit berada di tangan rakyat, yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat." Sedangkan pasal 18 Rancanagan Undang-Undang Dasar mengatur mengenai keanggotaan dan persidangan MPR yaitu (1)"Badan Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang; ayat (2) Badan Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. Pasal 19 Rancangan Undang-Undang Dasar mengatur mengenai kewenangan MPR yaitu "Badan Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar daripada haluan negara. Dalam persidangan Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1045 tersebut, salah satu anggota yaitu Parada Harahap berpendapat bahwa istilah "Badan" dirasakaan yanggal dan mengusulkan agar diganti dengan "Majelis". Usulan Parada Harahap tersebut diterima. Untuk menyempurnakan Rancangan Undang-Undang Dasar, Ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dasar (Ir. Soekarno) membentuk "Panitia Penghalus Bahasa" yang anggota-anggotanya terdiri dari Djajadiningrat, Salim, dan Soepomo.

[73] Ibid., hal.293-294

Indonesia merdeka dan telah mempunyai Undang-Undang Dasar, lembaga-lembaga negara belum dibentuk, begitu pula dengan lembaga MPR. Untuk menghindari kekosongan kekuasaan, Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dipergunakan sebagai dasar hukum pembentukan Komite Nasional. Ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.Untuk melaksanakan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, pada tanggal 29 Agustus 1945 dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang merupakan badan pembantu Presiden.

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945, "bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat."[74]

Dengan demikian, pada awal berlakunya UUD 1945, sejarah terbentuknya lembaga MPR dimulai, yaitu terbentuknya KNIP sebagai embrio MPR.

B. Fungsi legislasi dalam Parlemen menurut Konstitusi RIS 1959

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa selama periode pertama berlakunya UUD 1945, MPR

[74] Dengan dibentuknya KNIP dan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 maka kekuasaan Presiden dibatasi. KNIP diberikan kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara.

belum juga terbentuk sampai digantinya UUD 1945 dengan Konstitusi RIS 1949.[75] Di dalam Konstitusi RIS 1949 tidak diatur/tidak dikenal lembaga MPR dalam konfigurasi ketatanegaraan Indonesia, tetapi yang ada adalah Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi). Lembaga ini mempunyai kewenangan yang sama seperti MPR di dalam UUD 1945, yaitu menetapkan konstitusi. Konstituante diberikan kewenangan oleh Konstitusi RIS untuk bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi yang akan menggantikan konstitusi sementara ini.[76]

Konstitusi RIS merupakan Konstitusi yang menjadi kesepakatan RI dengan pemerintah Belanda, sejak diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati, yaitu:

" Undang-undang Dasar daripada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada wakil-wakil Repubiik Indonesia dan wakil-wakil sekntu lain-Iain yang akan termasuk kelak dalam Negara Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditunjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam pasal ini.[77]

Penyusunan UUD untuk RIS dilakukan RI dan Belanda yang pembahasan bersama antara keduanya dalam perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB), sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo yang merupakan ketua delegasi Republik Indonesia dalam Panitia Kecil seksi A Konstitusi Sementara Negara Indonesia Serikat, yaitu:

---

[75] Konstitusi RIS atau Undang-Undang Dasar RIS berlaku berdasarkan Keputusan Presiden RIS Nomor 48 tanggal 31 Januari 1950 tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi RIS. Diumumkan di Jakarta pada tanggal 6 Pebruari 1950 oleh Menteri Kehakiman, Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950.

[76] Undang-Undang Dasar RIS 1949 adalah konstitusi yang bersifat sementara, dan Konstituante diberikan tugas untuk membentuk konstitusi baru yang bersifat tetap

[77] Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikutip dalam Radik Utoyo Sudiijo, *et al., Album Perang Kemerdekaan 1945-1950,* (Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekeijasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45,1982), hlm. **351.**

Di Den Haag Delegasi republik dan Delegasi *Bijeenkomst voor Federaa Overleg (* B.F.O.) telah mencapai persetujuan tentang Konstitusi Sementara dari R.I.S. yang ditandatangani oleh wakil-wakil) Republik dan B.F.O. Konstitusi itu telah diberitahukan kepada Belanda dan Belanda mengakui bahwa Konstitusi itu memenuhi syarat-syarat yang disebut dalam memorandum K M B. tgl 22 Djuni 1949.[78]

KMB diadakan di Den Haag Belanda, tanggal 23 Agustus-2 November 1949, dan penandatanganan lnduk Persetujuan *(Mantelresolutie*) KMB diadakan pada hari penutupan oleh masing-masing ketua delegasi dan anggota UNCI *(United Nations Commission for Indonesia*), Naskah Konstitusi ini diserahkan pada Panitia Kecil I seksi A Panitia Urusan Ketatanegaraan dan Hukum Tata Negara. Pada tanggal 29 Oktober 1949 naskah konstitusi RIS rampung dan diparaf *di Scheveningen* oleh RI dan wakil-wakil BFO yang hadir dalam KMB.[79]

Sidang Badan Pekerja (BP) KNIP tanggal 24 Oktober 1949 mendengarkan keterangan pejabat Perdana Menteri Hamengkubuwono IX (Hatta sedang berada di Den Haag) tentang KMB dan pelaksanaan *Roem-Royen Statement.* Rasa tidak puas pada BP KNIP muncul terhadap hasil persetujuan KMB, karena memberikan kerugian bagi Indonesia.[80] Kerugian ini umumnya terbit dalam hubungan dengan hutang-hutang warisan Belanda; perlindungan ekonomi bagi kepentingan ekonomi penjajah di Indonesia; penundaan persoalan Irian Barat yang berarti penjajahan belum terhapus dari bumi Indonesia; kerjasama kebudayaan Indonesia-Belanda yang dianggap merupakan kelanjutan

[78] Prof. Mr. Dr. Su porno. "*Hasil-hasil Konpercnsi Medja Bundar*". *Mimbar Indoensia.*3 Desember 1949: 5.sebagaimana dikutip Fatmati dalam struktur fungsi legislasi Parlemen dalam sistem Multikultural, UI, hlm 60

[79] R.Z. Leirissa, *Kekuatan Ketiga dalam Perjuangan Kemerdekaan Indonesia,* (Jakarta: Puslaka Sejarah, 2006), hlm. **318.**

[80] Noer dan Akbarsyah, *KNIP: Komiie Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950,* cet, I. (Jakarta: Yayasan Risalah, 2005), hal. 241. Rasa tidak puas ini dijumpai meningkat dikalangan sayap kiri termasuk PSI dan Murba, karena memberikan kerugian bagi Indonesia.

kolonialisme dalam bentuk baru, yaitn melalui kebudayaan; penilaian bahwa RI telah menaikkan perjuangan BFO bikinan Belanda ke tingkat intemasional.

Dalam Sidang tertutup BP KNIP tanggal 17 November 1949 menolak hal tersebut, dan mengemukakan beberapa catatan, yaitu:

1. Apakah hasil KMB itu merupakan suatu perjanjian ataukah suatu hasil *belaid* (kebijaksanaan) pemerintah saja? Kalau peijanjian, ia harus diratifikasi oleh parlemen, dan kalau ia hanya suatu hasil *beleid*pemerintah cukup dengan mosi kepercayaan BP KNIP.
2. BP KNIP berhak melakukan pekerjaan parlemen, diantaranya meratifikasi perjanjian. Hal ini ada pula pada pleno KNIP. Apabila perjanjian itu terlalu penting sehingga terlalu besar pertanggungj awabanny a, sebaiknya dibawa kepada pleno KNIP.
3. Ada pendapat bahwa BP merasa kurang representatif, sehingga perlu menyusun diri kembali dan menyusup KNIP. Tetapi ini belum berhasil dilakukan.
4. Ketua BP KNIP sendiri, Asaat, mengatakan bahwa hasil KMB harus diratifikasi oleh pleno KNIP. Jika KMB diratifikasi oleh BP, BP dirasa kurang representatif dan juga dapat menimbulkan rasa kurang puas pada rakyat.[81]

Presiden Sukarno Dalam rapat pleno KNIP tanggal 5 Desember 1949, menyampaikan pidato pembukaannya, yang meminta agar putusan sidang KNIP adalah menerima atau tidak hasil-hasil KMB; akan tetapi jika hasil KMB ditolak, maka Presiden menyatakan dengan tegas bahwa beliau tidak dapat mengetahui apa yang akan terjadi. Pasca Pidato Presiden Sukarno, maka selanjutnya Perdana Menteri Mohammad Hatta memberikan keterangan pemerintah, yang pada intinya menekankan hal-hal yang telah dijelaskan pada sidang BP KNIP, dan mengajukan

[81] Noer dan Akbarsyah, *KNIP: Komiie Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950,* cet, I. (Jakarta: Yayasan Risalah, 2005), hlm 242

RUU mengenai pengesahan ''Induk persetujuan bersama-sama rancangan persetujuan dan segala pertukaran surat menyurat mengenai penyerahan kedaulatan oleh Kerajaan Nederland kepada RIS, dan RUU tentang pengesahan Konstitusi RIS beserta lampiran tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan, serta rancangan maklumat bersama Presiden dan KNIP.[82]

RUU hasil KMB usulan pemerintah akhimya diratifikasi pada sidang pleno KNIP tanggal 13 Desember 1949, dengan 226 suara menerima, dan 62 suara menolak.[83] RI dan BFO membentuk Panitia Persiapan Nasional (PPN) yang bertugas meminta persetujuan semua perwakilan negara dan daerah bagian yang tergabung dalam BFO terhadap Persetujuan KMB dan memilih Presiden RIS. Pemilihan Presiden RIS dilakukan secara rahasia di Yogyakarta tanggal 16 Desember 1949, dan Ir. Sukarno secara aklamasi dipilih menjadi presiden pertama RIS, dan presiden dilantik tanggal 17 Desember 1949. Pada tanggal 27 Desember 1949, Drs. Mohammad Hatta, selaku ketua, dan para anggota delegasi RIS, menerima penyerahan kedaulatan dari Ratu Yuliana di Amsterdam, Belanda.

Terdapat perbedaan tentang istilah yang digunakan, dimana pihak Belanda menggunakan "penyerahan kedaulatan", sedangkan pihak Indonesia menggunakan istilah "pemulihan kedaulatan." Istilah penyerahan kedaulatan, pihak Belanda mengatakannya "penyerahan" kedaulatan kepada Indonesia, sedang kita bangsa Indonesia,

[82] *Ibid, hlm 255-256*

[83] Lihat Deliar Noer dan Akbarsyah, *ibid.*, hal. 275-277. Dalam buku Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tertulis bahwa hasil pemungutan suara anggota KNIP adalah 226 setuju, 62 tidak setuju, dan 31 blanko. Lihat Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, cet.2, (Jakarta: Sekretarist DPR-GR, 1984), hal. 83. Kedua RUU yang diajukan pemerintah tersebut menjadi UU Nomor 10 tahun 1949 tentang pengesahan induk persetudjuan bersama-sama rantyangan persetujuan dan segala pertukaran surat-menjurat mengenai penjerahan kedaulatan oleh Keradjaan Nederland kepada Republik Indonesia Serikat dan UU Nomor 11 Tahun 1949 tentang pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. *Ibid.*, hlm 487.

menamakannya "pengembalian" atau "pemulihan" kedaulatan, sebab kitalah, bangsa Indonesia, yang memiliki kedaulatan atas Indonesia, yang kemudian diambil dan dirampas oleh Belanda.

Kita menerima istilah Penyerahan/Pemulihan, hanya agar Belanda lepas sama sekali dari Indonesia. Sebagai suatu taktik. Kedaulatan kita minta kembali. Kalau kita berdaulat lagi, bukan karena kita mendapatkan hadiah. Tetapi datang lagi kedaulatan yang telah hilang itu. Itu sebabnya kita menolak rencana akan dilaksanakan pada tanggal 25 Desember, yang akan merupakan seolah-olah hadiah Hari Natal.

Kita berpendirian, dahulu kita telah berdaulat, kemudian pada abad ke-17 Belanda mulai mengadakan dan menguasai kedaulatan negara kita. Dengan 27 Desember itu, kedaulatan jang dahulu pemah ada pada bangsa Indonesia pulih kembali. Kita tolak istilah penyerahan, seolah-olah itu merupakan hadiah dari Belanda. Sedang pemulihan, adalah pengembalian hak kita sendiri kepada kita.

Sekalipun di dalam bahasa Belanda teks resmi Konstitusi R.I.S. misalnya didalam Pasal-Pasal 192,194, dan 197 dinyatakan "*Charter van Souvereiniteitsoverdracht"* yang berarti secara *letterlijk* : dalam Bahasa Indonesia, kata-kata tersebut ditulis dan dinyatakan dengan "Piagam Pemulihan Kedaulatan". Dan selama itu pihak Belanda sendiri mendiamkannya saja. Mengapa kita mempergunakan istilah "Pemulihan Kedaulatan" karena kita sendiri sudah berdaulat dan kedaulatan itu dirampas oleh pihak Belanda.[84]

Konstitusi RIS ditandatangani Presiden RIS Soekamo pada tanggal 31 Januari 1950. Konstitusi RIS diundangkan dalam Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Keputusan Presiden RIS Nomor 48 Tahun 1950 (Lembaran Negara Nomor 3). Berbeda dengan UUD lainnya di

[84] Moh. Tolchah Mansoer, "Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia", disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1969, hal, 37.

Indonesia, hanya Konstitusi RIS yang menggunakan istilah Konstitusi dan bukan UUD.[29]

Pembahasan tentang Konstitusi RIS, tidak akan bisa dilepaskan dari serangkaian perundingan dan perjanjian yang disepakati oleh Indonesia dan Belanda. Perundingan yang berhasil menghasilkan persetujuan pertama antara pemerintah RI dan pemerintah Belanda, adalah Persetujuan Linggarjati (yang disepakati dan ditandatangani perwakilan RI dan Belanda pada tanggal 15 November 1946). Dari pihak Belanda (Gubernur Jenderal *H.J. van Mook* dan Komisi Jenderal).

Perundingan Internasional merupakan strategi yang dilaksanakan baik oleh pihak Belanda maupun pihak Indonesia dengan tujuan tersendiri bagi masing-masing pihak. Bahwasannya pihak Belanda setelah, setelah menempuh periode dengan tujuan tunggal pemulihan kekuasaan penjajahan, kemudian beralih memilih jalan dekolonisasi bertahap menuju ke kemerdekaan penuh, sungguh merupakan suatu terobosan hebat, dan khusus bagi Republik pengakuan *de facto* merupakan hal yang mutlak penting. Karena, pengakuan itu merupakan suatu kenyataan yang tidak mungkin dihapuskan lagi. Pengakuan itu merupakan sarana ampuh berhadapan dengan Belanda dalam hubungan internasional. Dan memang pada kenyataannya pengakuan tersebut dijadikan dasar bagi pengakuan Internasional yang lebih luas. Dan hal itu meletakkan dasar bagi Intemasionalisasi soal Indonesia.

Persetujuan Linggarjati hingga Persetujuan Renville (17 Januari 1948), istilah yang digunakan adalah UUD. Istilah UUD tercantum dalam Persetujuan Linggarjati dan Persetujuan Renville, dan butir 2 dalam Enam dalil dari Komisi Tiga Negara.

Pasal 5

(1) Undang-undang Dasar daripada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada wakil-wakil Republik Indonesia dan wakil-wakil sekutu lain-lain yang akan termasuk kelak dalam Negara

Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditanjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam Pasal ini.[85]

Butir 7 Persetujuan Renville mengatur sebagai berikut: ''Bahwa suatu dewan yang akan menetapkan undang-undang dasar (*constitutie*) akan dipilih secara demokratis untuk menetapkan suatu undang-undang dasar buat Negara Indonesia Serikat. Istilah ini juga tercantum dalam butir 2 dalam Enam dalil dari Komisi Tiga Negara (yang termasuk dalam Persetujuan Renville), yaitu: ''Dalam pemerintah federal sementara, sebeium diadakan perobahan dalam undang-undang dasar Negara Indonesia Serikat, kepada negara-negara bagian akan diberikan perwakilan yang adil.[86]

Pergeseran penggunaan istilah UUD menjadi Konstitusi, terjadi menjelang Keterangan *Van Royen-Rum* 7 Mei 1949. Walaupun demikian, dalam dokumen rancangan UUD oleh BFO atau Pertemuan Musyawarah Federal (PMF) yang disusun pada Muktamar Federal Bandung (12-15 Juli 1948), masih menggunakan istilah UUD.[87] Dalam berbagai dokumen resmi, terlihat bahwa istilah Konstitusi mulai muncul pada pembahasan rancangan UUD yang dibuat dalam (Konferensi Inter Indonesia) KII,[88] dan dokumen persetujuan KMB terkait panitia ketatanegaraan.[89]

---

[85] Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikulip oleh Radik Utoyo Sudirjo, *op cit.*, hlm. 351.

[86] Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikulip oleh Radik Utoyo Sudirjo, *op cit.*, hlm. 356.

[87] Lihat Laporan Panitia Pcrsiapan Kenegaraan pada Moektamar Federal Bandoeng, STUK No. 104/lnd.

Lihat dokumen Laporan Konferensi Inter Indonesia Bagian Pertama, Yogjakarta, 22 Juli 1949, juga pada dokumen resmi KII lainnya yang membahas tentang ketatanegaraan.

[88] *Lihat Laporan* rapat-rapat Panitia Ketatanegaraan pada Perundingan KMB, antara lain Laporan tentang Rapat- rapat Panitia Ketatanegaraan waktu: 12 s/d 17 September 1949.

[89] Lihat antara lain dalam dokumen tentang komisi-komisi dalam KMB, dimana Panitia-ketjil seksi A Konstitusi Sementara Negara Indonesia Serikat dalam dokumen tersebut ditulis *"voorlopige constitutie de Verenigde Staten van Jndonesie."* Commissie Voor Staatkundige En Staatsrechtelijke

Dokumen KMB ditulis dalam bahasa Belanda, Inggris, dan Indonesia. Dalam dokumen tersebut, pada bagian bahasa Belandajuga tertulis kata *constitutie,* dan bukan *grondwet*[90]

Pergeseran penggunaan istilah UUD menjadi Konstitusi juga terlihat pada tulisan-tulisan Soepomo dalam Majalah Mimbar Indonesia. Soepomo sebagai ketua Panitia Perancang UUD pada BPUPK mengemukakan pendapatnya tentang istilah UUD pada rapat besar tanggal 15 Juli 1945.

" Tuan-tuan yang terhormat telah menerima rancangan undang-undang dasar; disini perlu saya terangkan, bahwa dalam agenda disebutkan ''hukum dasar", akan tetapi saya dengan sengaja memakai perkataan "undang-undang dasar". Apa sebabnya? Kita dalam membicarakan atau merancang peraturan yang resmi, yang mempunyai kekuatan undang-undang, harus berdisiplin dalam memakainya kata undang-undang. Kita harus berdisiplin dalam memakainya istilah-istiiah hukum, juga untuk mengembangkan bahasa Indonesia.

Dalam tulisan Soepomo pada Majalah Mimbar Indonesia, 2 April 1949, Soepomo hanya menggunakan istilah UUD bagi UUD Negara Indonesia Serikat yang akan dibentuk.[91] Dalam tulisan Soepomo pada Majalah Mimbar Indonesia, 28 Mei 1949, Soepomo menggunakan istilah

---

Aangelegenhedden Panitia Urusan Ketatanegaraan dan Hukum-TataNegara *Committee for Political and Constitutional Affairs* (RTC/CI/Sc/I).

[90] Lihat antara lain dalam dokumen tentang komisi-komisi dalam KMB, dimana Panitia-ketjil seksi A Konstitusi Sementara Negara Indonesia Serikat dalam dokumen tersebut ditulis *"voorlopige constitutie de Verenigde Staten van Jndonesie." Commissie Voor Staatkundige En Staatsrechtelijke Aangelegenhedden* Panitia Urusan Ketatanegaraan dan Hukum-TataNegara *Committee for Political and Constitutional Affairs* (RTC/CI/Sc/I).

[91] Soepomo, "Undang-Undang Dasar Belanda dan Pcnjelasan Kedaulatan", *Mimbar Indonesia, 2* April 1949: 5-6. Dalam tulisannya tersebut, Supomo menggunakan istilah UUD dan Konstitusi secara bersamaan untuk menuliskan UUD Belanda, sedangkan bagi UUD Negara Indonesia Serikat (NIS) yang akan dibentuk, hanya dituliskan UUD NIS. "Pun apabila Uni Belanda-Indonesia telah dibentuk, maka bukan Undang-Undang Dasar Belanda dan bukan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Serikat yang menjadi Peraturan-peraturan Dasar Uni, yang dimana perlu dapat ditambah dengan perdjanjian-perjanjian supplement antara Keradjaan Belanda dan Negara Indonesia Serikat."

UUD dan Konstitusi bagi UUD Negara Indonesia Serikat yang akan dibentuk.

Pemerintah Federal nasional sementara ini harus dibentuk menurut suatu tata negara sementara yang mengatur susunan dan jalannya pemerintahan nasional Indonesia sampai dapat diselenggarakannya Rapat Konstituante yang akan menentukan setjara definitif Konstitusi (Undang-Undang Dasar) N.I.S.[92] Penggunaan hanya istilah Konstitusi, terdapat pada tulisan Soepomo dalam Majalah Mimbar Indonesia, 18 Juni 1949, yang berjudul "Konstitusi Baru Buat N.I.S.[93]

Konstitusi diartikan lebih luas dari pada UUD, yaitu bahwa konstitusi terdiri dari konstitusi yang tertulis dan tidak tertulis, dimana UUD merupakan konstitusi tertulis. Beberapa pakar yang berpendapat konstitusi terdiri dari konstitusi yang tertulis dan tidak tertulis, dimana UUD merupakan konstitusi tertulis, antara lain adalah Muhammad Yamin yang kemudian diteruskan oleh Wirjono Prodjodikcro,[94] Sri Soemantri, [95] Jimly

[92] Soepomo, "Sekali lagi, Menuju kepada Konperensi Meja Bundar". *Mimbar Indonesia,*28 Mei 1949: 5.

[93] Soepomo, "Konstitusi Baru Buat N.I.S.', *Mimbar Indonesia,* 18 Juni 1949: r. Istilah Konstitusi muncul sejak tulisan Soepomo bulan Juni, sedangkan dalam dokumen resmi, sejak KD (Juli 1949).

[94] Wiijono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik,* cet. 2. (Jakarta-Bandung: PT Eresco, 1981), haL 44. "Kalau *Mac Ivcr* mengatakan. bahwa *''the Slate is both the child and the parents of Law",* maka yang dimaksudkan ialah bahwa ada dua macam undang-undang. yaitu ke satu "*constitutional laws*" Kcdua : lain- lain undang-undang yang ia namakan "*ordinary law*". Juga dapat dikalakan bahwa *''constitutional laws*' memberi petunjuk bagaimana badan-badan legislatif harus bekeija untuk membentuk undang-undang, sedang 'ordinary law" adalah pcraiuran-pcraturan undang-undang ilu sendiri yang harus dibentuk berhubung adanya perbedaan sifat dari dua macam undang-undang ini, maka di Negara-ncgara dengan konstitusi tertulis atau Undang-undang Dasar, jadi justru di Inggris tidak ada, ada perbedaan dalam pembentukan dan perubahan Undang-undang Dasar di satu pihak dan pembentukan dan perubahan undang- undang Iain di pihak Iain."

[95] Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* cet. 3, (Bandung: Alumni, 1986), hal. 2. ''Dalam pada iru, apabila diteliti terbentuknya Negara Republik Indonesia pada khususnya dan negara-negara lain pada umumnya, maka sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang terdapai

Asshiddiqie,[96] *Mr. L.J. Van Appeldoorn* [97] Sedangkan pakar yang menyatakan Konstitusi sama dengan UUD, antara lain adalah Mr. *J.H.P Bellefroid* [98] dan J. C.T. Simorangkir.[99]

---

didalamnya dapat dikaiakan, bahwa *undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen forma!."*

[96] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* ed. rev., cet. 3, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 35. ''Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Kerajaan Inggris biasa disebut sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis. Oleh sebab itu, disamping karena adanya negara yang dikenal sebagai negara konstimsional tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai-nilaidan norma-norma yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti yang luas. Karena itu, Undang- Undang dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma-norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitusionnel)* suatu negara."

[97] *Mr. L.J. van Appeldoorn* dalam *Inleiding Tot De Rechtswetenschap in Nederland,*sebagaimana dikutip dalam Mob. Tolchah Mansoer, *Demokrasi Sepanyang Konstitusi,*cet. 2, (Jakarta: Nurcahaya, 1981), hal. 7-8. "Undang-Undang Dasar bisa juga dinamakan konstitusi. Tetapi sesungguhnya hendaknyaorang membedakan antara Undang-Undang Dasar dan konstitusi. Konstitusi adalah aturan pemerintahan Negara. Aturan-2 ini bisa seluruhnya dibuat sebagai hukum tertulis atau dalam bentuk Undang-Undang biasa atau juga dalam Undang-Undang dari orde yang lebih tinggi dari kebiasaan. Hanya dalam hal terakhir ini orang bcrkala sekarang tentang Undang-Undang Dasar.Undang-Undang Dasar atau konstitusi formiil ini, sebagai kita ketahui, adalah produk zaman baru. Bermunculannya dalam kehidupan ilmu hukum latanegara terjadi pada akhir abad kedelapanbelas. Konstitusi dalam arti materiil, suatu aturan organisasi ketatanegaraan, tentu saja telah ada sebclum itu. 1) Tetapi umumnya dalam bentuk hukum tidak tertulis."

[98] *Mr. J.H.P. Bellefroid* sebagaimana dikutip dalam *ibid.,* hal. 5-6. ''Undang-Undang Dasar" juga bisa dikatakan konstitusi. Sesungguhnya "konstitusi" mempunyai arti materiil dan formil. Konstitusi yang materiil adalah suatu aturan ketatanegaraan, Dalam arti yang demikian konstitusi sama arlinya dengan hukum tata negara. Oleh karena itulah hukum ini juga bisa dinyatakan sebagai "Hukum Konstitusionil". Tentu saja liap negara mempunyai sebuah konstitusi materiil, hal ini tidak berarti seialu ditentukan oleh Undang-Undang : tetapi ia bisa juga dibentuk oleh adat dan kebiasaan. Konstitusi Inggris misalnya sebagian besar bertumpu kepada kebiasaan

Muhammad Yamin (dalam perundingan KMB ditugaskan membuat rancangan Mukadimah dan Kerangka Konstitusi bersama dengan wakil dari BFO, *R.M. van Rhee*) dalam kuliah perdana mata kuliah Hukum Konstitusional di Universitas Negeri Pajajaran Bandung, mengemukakan sebagai berikut:

" Kita memakai kata Konstitusi dalam istilah Hukum Konstitusi, dan tidak menjalin kata Konstitusi itu dengan Undang - undang Dasar, karena Undang - undang Dasar ialah suatu nasakah - tertulis, sedangkan konstitusi juga meliputi susunan ketatanegaraan hukum - kebiasaan, jadi yang lazimnya belum dituliskan dalam buku kodifikasi. Konstitusi Republik Indonesia tertulis dalam naskah; Konstitusi Negara Sriwidjaja, Madjapahit dan Inggris hanya menurut hukum adat yang berlaku pada masing - masing waktu "[100]

Muh. Yamin, sebagaimana pada kutipan di atas menuliskan bahwa Konstitusi Republik Indonesia tertulis dalam naskah, dan hal tersebut diterangkan dalam bagian lain tulisannya, yaitu: "Republik Indonesia telah mengenal tiga Konstitusi, yaitu : Konstitusi 1945, Konstitusi 1949 dan Konstitusi 1950 yang berlaku sekarang. Hal tersebut menunjukkan bahwa Yamin menuliskan secara singkat konstitusi tertulis (UUD) dengan konstitusi saja. Dalam

---

kebiasaan ketatanegaraan. Konstitusi yang formil adalah suatu akte ketatanegaraan, yang menentukan dasar-dasar ketatanegaraan. Hal ini bisa dilaksanakan dengan Undang-Undang biasa misalnya "Konstitusi untuk kerajaan Holland" tahun 1806, atau dengan Undang-Undang Dasar, yang perubahan-perubahannya untuk kepada syarat-syarat yang keras dibandingkan dengan Undang-Undang biasa. Undang-Undang Dasar tahun 1814 (maksudnya *Grondwet Nederland*) adalah konstitusi formil : tetapi bukanlah konsiitusi dalam arti materiil sepenuh-penuhnya, ia hanya mengatur pokok-pokok ketatanegaraan saja.

[99] J.C.T. Simorangkir, "Penetapan UUD Dilihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia", Disertasi Doktor Universitas Andalas, Padang, 1983, hal. 61. "Karena penulis menganggap bahwa *Konstitusi* adalah sama dengan *Undang-Undang Dasar*, maka judul di atas tidaklah perlu dirubah

[100] Muh. Yamin, *loc it* hlm. 2.

pidato Ketua Panitia Persiapan Nasional (PPN), Moh. Roem, menggunakan istilah UUD.[101]

C. Fungsi Legislasi dalam Sistem Bikameral masa Republik Indonesia Serikat (RIS)

1. Kewenangan Dewan Perwakilan dan Senat dalam Konstistusi RIS

Dalam Bab III Konstitusi RIS, diatur bahwa alat-alat perlengkapan Republik Indonesia Serikat adalah:Presiden;

a. Menteri-menteri;
b. Senat;
c. Dewan Perwakilan Rakjat;
d. Mahkamah Agung Indonesia;
e. Dewan Pengawas Keuangan.[102]

Dalam konstitusi RIS lembaga parlemen terdiri menjadi dua kamar yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki kewenangan formal yang sebagaimana diatur dalam Konsitusi Republik Indonesia Serikat yaitu :

1) Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat hanya memberikan persetujuan dalam hal pemerintah federal menyelenggarakan tugas pemerintahan daerah bagian.
2) Kewenangan yang harus dilakukan dalam *joins session*,yaitu:
   a) Memberikan persetujuan terhadap pernyataan perang oleh pemerintah federal.[103]

---

[101] Lihat Pidato ketua P.P.N. pada rapat penandatanganan Undang-Undang Dasar Sementara R.I.S, Panitia Persiapan Nasional, Pejambon *6*, Jakarta, 14 Desember 1949.

[102] *Lihat Republik Indonesia Serikat,* Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, *Repp res No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, bab III.*

[103] *Ibid.*, Pasal 183 mengatur sebagai berikut:

"Pemerintah tidak menyatakan perang, melainkan jika hal itu diizinkan lebih dahulu oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Dewan Perwakilan

b) Dalam hal pelaksanaan kewenangan Konstituante, akan letapi jumlahnya telah ditambah hingga menjadi dua kali lipat anggota sebelumnya.[104]

3) Usulan, pembahasan, dan keputusan bagi RUU ternang perubahan Konstitusi RIS, hanya dapat terlaksana jika disetujui oleh 2/3 anggota DPR dan Senat yang hadir.[105]

a. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Konstistudi RIS

Kewenangan formal Dewan Perwakilan dalam Konstitusi RIS adalah sebagai berikut :

1) Memilih Ketua dan Wakil Ketua dari anggotanya.
2) DPR memiliki hak interpelasi dan hak menanyakan serta hak menyelidiki.
3) Meminta keterangan pada para menteri.
4) Meminta kabinet atau masing-masing menteri mengundurkan diri.
5) Berwenang membentuk UU.
6) Menerima usulan RUU dari pemerintah untuk diajukan ke parlemen, tennasuk RUU anggaran dan perubahannya.
7) Berwenang mengusulkan RUU kepada pemerintah.
8) Mengadakan perubahan terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah atau Senat, dengan pengecualian yang ditetapkan pasal 132.
9) Memberikan persetujuan terhadap RUU tanpa harus melibatkan Senat, dengan pengecualian terhadap RUU yang berkaitan dengan kewenangan Senat.

Rakyat dan Senat memutuskan pengizinan itu dalam rapat bersama, seakan-akan mereka satu badan, diketuai oleh Kelua Dewan Perwakilan Rakyat."

[104] *Ibid.,* Pasal 190

[135] Lihat *Ibid.,* Pasal 120 ayat (1)

10) Memberikan persetujuan terhadap UU darurat segera sesudah ditetapkan oleh pemerintah federal.[106]

b. Kewenangan Senat dalam Konstistudi RIS

Ketentuan dalam Konstitusi RIS mengatur kewenangan formal Senat dalam UUD adalah sebagai berikut :

1) Mengusulkan calon Ketua Senat kepada Presiden untuk diangkat, dan memilih Wakil Ketua dari salah satu anggotanya.
2) Membuat tata tertib internal
3) Mengundang menteri-menteri untuk turut serta dalam permusyawaratannya dan memberi keterangan didalam sidang.
4) Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Mahkamah Agung sebelum ada pengaturan dalam UU Federal.
5) Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Dewan Pengawas Keuangan sebelum ada pengaturan dalam UU Federal.
6) Didengarkan tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya. mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah, dan tentang RUU Darurat yang mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal, yang jika suatu peraturan yang dimaksud dalam ayat yang lalu, waktu yang dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini,

[106] *Ibid*, Pasal 140 mengatur sebagai berikut : " 1, Peraturan-peraturan yang termaktub dalam undang-undang darurat, segera sesudah ditetapkan, disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang mcrundingkan peraturan itu menurut yang ditentukan tentang merundingkan usul undang-undang Pemerintah. 2. Jika suatu peraturan yang dimaksud dalam ayat yang lalu, waktu yang dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka peraturan itu tidak berlaku lagi k arena hukum."

ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum.

7) Senat didengarkan maka diletakkan Pemerintah tentang hal tersebut di atas surat keputusan.
8) Meminta keterangan kepada Pemerintah.
9) Bersama-sama dengan DPR membentuk UU jika berkaitan dengan urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.
10) Mengajukan RUU mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.

2. Rekuitment keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat dalam Konstitusi RIS

Dalam Konstitusi RIS tidak diatur tentang masa jabatan anggota Senat dan anggota DPR. Hal ini tentu saja berkaitan dengan sifat sementara dari Konstitusi RIS. Dalam Pasal 111 dan 112 Konstitusi RIS diatur bahwa dalam jangka waktu sesudah Konstitusi RIS berlaku, maka diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, dan DPR yang sebelumnya dibubarkan.[107] Demikian juga dengan Senat, maka segera setelah DPR hasil pemilu terbentuk, maka Senat dibubarkan, dan digantikan dengan Senat yang baru.[108]

Rekuitmen keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat disusun selain berdasarkan Pasal 98 dan Pasal 100, juga berdasarkan sebagaimana diatur dalam Pasal 99, Pasal 109, dan Pasal 110.[109]

---

[107] *Ibid* , Pasal 111 dan 112

[108] *Ibid,* psl. 97.

[109] *Ibid.*.Pasal 98 mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh Rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua Pasal 100." Pasal 100 mengatur sebagai berikut:

1. Golongan-golongan-kecil Tionghoa, Eropah dan Arab akan berwakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut 9,6 dan 3 anggota. Jika jumlah-jumlah itu tidak tercapai dengan pengutusan atas dasar Pasal 109 dan

DPR merupakan representasi dari seluruh rakyat Indonesia dengan jumlah 150 anggota. Sebelum diadakan pemilihan umum, maka keanggotaan DPR disusun selain berdasarkan Pasal 98 dan Pasal 100, juga berdasarkan yang diatur dalam Pasal 99, Pasal 109, dan Pasal 110.[110]

Keanggotaan DPR tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Senat dan juga tidak dengan jabatan-jabatan yang tersebut dalam pasal 91.

Pasal 110, ataupun Pasal 111. tidak tercapai, maka Pemerintah Republik Indonesia Serikat mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan-golongan-kecil itu. Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tersebut dalam Pasal 98 ditambah dalam hal itu jika perlu dengan jumlah pengangkatan-pengangkatan itu." '

Pasal 99

"Jumlah anggota dari Negara Republik Indonesia seperdua dari jumlah semua anggota dari daerah-daerah Indonesia selebihnya."

Pasal 109 :

"1. Untuk Dewan Perwakilan Rakyat yang pertama, mengutus anggota-anggota dari daerah-daerah selebihnya yang tersebut dalam pasal 99, diatur dan disclenggarakan dengan perundingan bersama-sama oleh daerah-daerah-bagian yang tersebut dalam pasal *2,* kecuali Negara Republik Indonesia, dengan memperhatikan asas-asas demokrasi dan scboleh-bolehnya dengan perundingan dengan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2, sub c, yang bukan daerah-bagian.

2. Untuk pembagian Jumlah-jumlah anggota yang akan diutus diantara daerah-daerah itu, diambil sebagai dasar perbandingan jumlah-jiwa rakyat daerah-daerah bagian tersebut."

Pasal 110

"1. Bagaimana caranya anggota diutus ke Dewan Perwakilan Rakyat yang pertama, diatur olch daerah -daerah-bagian.

2. Dimana pengutusan demikian tidak dapat terjadi dengan jalan pemilihan yang scumum- umumnja, pengutusan itu dapat dilakukan dengan jalan penunjukan anggota-anggota oleh perwakilan rakyat daerah-daerah bersangkutan, jika ada disitu perwakilan demikian." juga apabila, karena hal-hal yang sungguli, perlu diturut jarayang lain, akan diusahakan untuk mencapai perwakilan yang sesempurna-sempurnanya,menurut kehendak rakyat."

[110] Jika jumlah-jumlah itu tidak tertjapai dengan pengutusan atas dasar pasal 109 dan pasal 110,aiaupun pasal 111. tidak tertjapai, maka Pemerintah Republik Indonesia Serikat mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan-golongan-ketjil itu.Jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tersebut dalam pasal 98 ditambah dalam hal itu jika perlu dengan jumlah pengangkatan-pengangkatan itu.

Senat mewakili daerah-daerah bagian, dan setiap daerah bagian diwakili 2 orang.[111] Anggota-anggota Senat diangkat oleh Pemerintah daerah-daerah bagian dari usulan lembaga perwakilan rakyat daerah. Keanggotaan Senat tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan dan jabatan-jabatan yang telah ditentukan.[112] Konstitusi RIS tidak mengatur tentang masa jabatan anggota Senat dan anggota DPR, hal ini berkaitan dengan sifat sementara dari Konstitusi RIS.

3. Mekanisme hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Senat dalam Pembentukan Undang-Undang

Ketentuan-ketentuan pokok dalam Konstitusi RIS tentang pembentukan UU, adalah sebagai berikut:

a. Kekuasaan pembentukan UU Federal berada pada:[113]

---

[111] *Ibid*, Pasal 81 mengatur sebagai berikut:

1. Anggota-anggota Senat ditundjuk oleh pemerintah daerah-daerah-bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan Rakyat dan yang memuat tiga tjalon untuk tiap-tiap kursi.
2. Apabila dibutuhkan tjalon untuk dua kursi, maka pemerintah bersangkutan bebas untuk menggunakan sebagai satu, daftar-daflar yang disampaikan oleh perwakilan Rakyat untuk pilihan kembar itu.
3. Dalam pada itu daerah-daerah-bagian sendiri mengadakan peraturan-peraturan yang perlu untuk menundjuk anggota-anggota dalam Senat."

[112] *Ibid.*, Pasal 91 mengatur sebagai berikut: "Keanggotaan Senat tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Perwakilan Rakyat, dan juga tidak dengan jabatan-jabatan federal, yakni jabatan Presiden, Menteri, jaksa Agung, Ketua, Wakil-Ketua atau Anggota Mahkamah Agung, Ketua, Wakil Ketua atau Anggota Dewan Pengawas Keuangan, Presiden Bank-Sirkulasi dan dengan jabatan-jabatan Wali Negara, Menteri atau Kepala-departemen daerah-bagian."

[113] *Ibid.*,Pasal 127 mengatur sebagai berikut: "Kekuasaan perundang-undangan federal, sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh:

a. Pemerintah, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, sekedar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang chusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah-bagian atau bagian-bagiannya, alaupun yang khusus mengenai perhubungan antara

1) Pemerintah, bersama-sama dengan DPR dan Senat jika berkaitan dengan urusan- urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya dan mengenai hubungan antara RIS dan daerab-daerah.
2) Pemerintah bersama-sama dengan DPR dalam hal RUU selain tentang daerah bagian.

b. DPR, dan Senat berhak mengajukan RUU, tapi Senat hanya berhak mengajukan RUU mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya. dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah.[114]
c. DPR berhak mengadakan perubahan terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah atau Senat, dengan pengecualian bahwa jika Senat menolak usulan perubahan RUU yang disampaikan oleh DPR, maka penolakan Senat dapat diabaikan jika RUU tersebut disetujui oleh 2/3 dari anggota DPR yang hadir.[115]

Republik Indonesia Serikat dan daerah- daerah yang tersebut dalam Pasal 2.

b. Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan rakyat, dalam seluruh lapangan selebilinya."

[114] *Ibid.* Pasal 128 yang mengatur sebagai berikut; 1. Usul pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden dan dikirimkan serentak kepada Senat untuk diketahui. 2.Senat berhak memajukan usul undang-undang kepada Dewan Penwakilan Rakyat tentang hal-hal sebagaimana tersebut dalam Pasal 127, sub a. Apabila Senat menggunakan hak ini, maka hal itu diberitahukannja serentak kepada Presiden, dengan menyampaikan salinan usul itu, 3. Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul undang-undang kepada Pemerintah."

[115] *Ibid*, Pasal 129 mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakyat mengadakan perubahan-perubahan dalam usul undang-undang yang dimajukan oleh Pemerintah atau Senat kepadanya, kecuali yang ditetapkan dalam Pasal 132."

Pengecualian pada Pasal 132 adalah sebagai berikut: 1. Apabila Senat menolak usul yang sebelum itu sudah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka sungguhpun demikian, usul itu dapat juga disahkan oleh Pemerintah, jika Dewan Perwakilan Rakyat menerimanya dengan tidak mengubahnya lagi dan dengan sekurang-kurangnya duapertiga dari jumlah suara- suara anggota yang hadir. 2. Keputusan yang tersebut dalam ayat pertama, hanya akan dapat diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat yang dalamnya sekurang-kurangnya hadir duapertiga dari jumlah anggota sidang."

d. RUU yang disetujui DPR, menjadi UU jika sudah disahkan oleh Pemerintah; mengenai RUU yang berkaitan dengan kewenangan Senat, selain disetujui DPR, juga harus dibahas oleh Senat sebelum disahkan Pemerintah menjadi UU.[116]

Mekanisme pembetukan Undang-Undang dalam Hubungannya antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Senat berdasar Konstitusi RIS sebagai berikut:

a. Mekanisme pembentukan Rancangan Undang-Undang atas usul Senat

1) Senat berhak mengajukan RUU mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.[117]
2) Usulan tersebut juga diberitahukan kepada Pemerintah.[118]
3) Usulan RUU yang berasal dari Senat tersebut dibahas oleh Senat, jika Pemerintah, atau DPR, ataupun Senat sendiri beranggapan bahwa materi muatan RUU tersebut mengenai mengenai daerah bagian, bagian-bagiannya, dan mengenai hubungan antara R1S dan daerah-daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.[119]

---

[116] *Ibid.*,Pasal 130 ayat (1) mengatur sebagai berikut: "Sekalian usul undang-undang yang lelah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan, jika usul-usul itu mengenai urusan sebagai diterangkan dalam Pasal 127 sub a, telah dirundingkan oleh Senat sesuai dengan yang ditetapkan dalam Pasal 131 dan pasal-pasal berikutnya, memperoleh kekuatan undang-undang, apabila sudah disahkan oleh Pemerintah."

[117] *Ibid,* Pasal 128 ayat (2) mengatur sebagai berikut:

"Senat berhak mengajukan usul undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang hal-hal sebagaimana tersebut dalam Pasal 127, sub a. Apabila Senat menggunakan hak ini, maka hal itu diberitahukannya kepada Prcsiden, dengan menyampaikan salinan usul itu."

[118] *Ibid.*.Pasal 127

[119] *Ibid.*. Pasal 131 mengatur sebagai berikut: "Usui undang-undang dirundingkan oleh Senar, berdasarkan kekuasaannya lurut serta membuat undang-undang, jika baik Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat

4) Usulan RUU dari Senat dapat dirubah oleh DPR, dan jika Senat menolak, maka RUU dengan perubahan yang dibuat oleh DPR yang disahkan menjadi UU, jika RUU tersebut disetujui oleh 2/3 anggota DPR yang hadir.[120]

b. Mekanisme pembentukan Rancangan Undang-Undang atas Usul Dewan Perwakilan Rakyat

Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan Senat.

1) Mengirimkan kepada Senat, dengan pemberitahuan serentak kepada Pemerintah. [121]
2) Jika Senat menerima usulan RUU tersebut, maka RUU tersebut dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan, dan DPR diberitahu tentang keputusan tersebut. Berdasarkan Pasal 132, penolakan Senat dapat diabaikan dengan persetujuan 2/3 anggota DPR.[122]
3) Jika Senat menolak usulan RUU tersebut, maka RUU tersebut dikirimkan dan diberitahukan tentang penolakan tersebut kepada Presiden, dan DPR diberitahu tentang keputusan tersebut.[123]
4) Pemerintah dapat menyampaikan sekali lagi RUU yang ditolak Senat kepada DPR untuk dibahas kembali, dan RUU tersebut dapat disahkan jika

---

ataupun Senat sendiri menimbang, bahwa usul itu mengenai pengaturan urusan yang masuk dalam yang diterangkan dalam Pasal 127, sub a."

[120] Lihat *ibid,* Pasal 130 dan Pasal 132.

[121] *Ibid.*,Pasal 135 ayat (1) mengatur sebagai berikut: ''Dewan Perwakilan Rakyat, apabila memutuskan akan mengandjurkan usul undang-undang, mengirimkan usul itu untuk dirundingkan kepada Senat, jika usul itu mengenai pengaturan urusan yang tersebut dalam Pasal 127, sub a, dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden,"

[122] *Ibid.,* Pasal 132

[123] *Ibid.,* Pasal 136 ayat (2) mengatur sebagai berikut: "Apabila Senat menolak usul yang sebelum itu sudah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden. dengan pemberitaan serentak kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

penolakan Senat diabaikan dengan persetujuan dari 2/3 anggota DPR yang hadir.[124]

RUU yang tidak berkaitan dengan kewenangan Senat, pembentukannya adalah bahwa RUU diajukan kepada Pemerintah untuk disahkan oleh Presiden, dan mengirimkan RUU tersebut kepada Senat untuk diketahui [125]

c. Mekanisme pembentukan Rancangan Undang-Undang atas usul Pemerintrah

Apabila DPR menerima usulan RUU tersebut, dengan atau tanpa perubahan, maka:[126]

1) Memberikan RUU tersebut kepada Senat, jika berkaitan dengan kewenangan Senat. Dalam hal Senat memberikan usulan terhadap RUU tersebut, jika DPR melakukan perubahan, maka dikirimkan lagi kepada Senat untuk dibahas, serta DPR

---

[124] *Ibid.,* Pasal 136 ayat (3) mengatur sebagai berikut: ''Pemerintah dapat menyampaikan sekali lagi usul yang telah ditolak oleh Senat, kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk diulang dirundingkan sesuai dengan pasal 132. Apabila pemerintah memutuskan untuk berbuat demikian, maka yang ditetapkan dalam ayat pertama pasal 12S berlaku demikian djuga."

[125] *Ibid.*, Pasal 135 ayat (2) mengatur sebagai berikut: ''Dalam sekalian hal yang lain Dewan Perwakilan Rakyat mengirimkan usulannya tenrang undang-undang, untuk disahkan oleh Pemerintah kepada Presiden dan serentak kepada Senat untuk diketahui."

[126] *Ibid.*,Pasal 133 mengatur sebagai berikut:

1. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usul undang-undang Pemerintah dengan mengubahnya ataupun tidak, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu kepada:

a. Senat, jika usul itu mengenai pengaturan suatu urusan sebagai diterangkan dalam pasal 127, sub a, dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden:

b. Presiden, jika usul itu mengenai pengaturan urusan yang lain.

2. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usul yang dimajukan kepadanya oleh Senat, maka usul itu dikirimkannya:

a. jika diubahnya, kepada Senat untuk dirundingkan lebih jauh;

b. jika tidak diubahnya, kepada Pemerintah untuk disahkan.

Dalam hal sub a Dewan Perwakilan Rakyat memberitahukan hal itu kepada presiden, dalam hal sub b kepada Senat."

memberitahukan hal tersebut kepada Pemerintah; dan jika DPR menerima usulan Senat, maka RUU dikirimkan ke Pemerintah untuk disahkan, serta DPR memberitahukan hal tersebut kepada Senat.

2) Memberikan RUU tersebut kepada Pemerintah, jika tidak berkaitan dengan kewenangan Senat.

Apabila DPR menolak usulan RUU tersebut, maka hal tersebut diberitahukan kepada Pemerintah, dan dalam hal yang berkaitan dengan kewenangan Senat, maka juga diberitahukan kepada Senat.

D. Pelaksanaan Fungsi Legislasi dalam Sistem Bikameral pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS)

Jika dianalisis berdasarkan teori yang dikemukakan oleh *Arend Lijphart*, maka sistem bikameral yang diatur dalam Konstitusi RIS adalah *medium-strength bicameralism,* karena kedua kamar dalam Parlemen RIS memiliki karakteristik asimetris dan *incongruence*.[127]

Kewenangan formal yang dimiliki oleh DPR RIS tidak setara dengan kewenangan formal yang dimiliki oleh Senat RIS. Contoh yang dikemukakan *Lijphart* tentang Kamar Kedua yang subordinat terhadap Kamar Pertama, merupakan hal yang terdapat dalam Senat RIS.[128] Walaupun kewenangan Senat asimetris dibandingkan kewenangan DPR, akan tetapi Senat memiliki kewenangan lainnya, yaitu sebagai penasihat pemerintah tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian atau bagian-bagiannya, mengenai hubungan antara RIS dan daerah-daerah, dan tentang RUU yang mengatur hal-hal

[127] Lihatl Arend Lipjhait *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: YaJc University. 1999). hal. 211.

[128] *Ibid.,* hal. 205. Lipjhart memberikan contoh tentang kamar kedua *{second chambers)* cendemng subordinat terhadap kamar pertama *(first chambers)* , kamar kedua *{second chambers)* terhadap RUU dapat diabaikan oleh kamar pertama *(first chambers),* dan pada sebagian besar negara yang menggunakan sistem pcmerinlahan parlemerter, kabinet bertanggung jawab pada kamar pertama *(first chambers)*

penyelenggaraan pemerintah federal. Selain itu, jika dilihat dari segi legitimasi demokratis, DPR RIS yang dipilih dalam pemilihan umum memiliki legitimasi yang kuat jika dibandingkan dengan Senat yang anggota-anggotanya diangkat oleh Pemerintah daerah-daerah bagian dari usulan lembaga perwakilan rakyat daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka kedua kamar dalam parlemen dalam Konstitusi RIS tersebut adalah *kamar yang asimetris* adalah kamar yang tidak setara dalam hal-hal kewenangan formal dan legitimasi demokrasi.[129]

Berdasarkan sejarah Konstitusi RIS yang telah dikemukakan sebelumnya, alasan digunakannya sistem bikameral dalam Konstitusi RIS adalah karena Negara Republik Indonesia berbentuk serikat atau federal. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan Lijphart, bahwa secara empiris terdapat hubungan yang kuat antara bikameral-unikameral dan dikotomi antara federal-kesatuan; semua negara berbentuk federal menggunakan sistem bikameral pada parlemennya, sementara beberapa negara non federal menggunakan sistem bikameral sedangkan yang lainnya adalah sistem unicameral.[130] Adanya perbedaan apa yang terjadi dalam Negara RIS dengan apa yang dikemukakan oleh *Lijphart* jika dikaitkan dengan ukuran populasi *(population size),*dimana menurut *Lijphart,* pada negara-negara besar (*large countries)* cenderung menggunakan sistem bikameral kuat (*strong bicameralism),*[131] sedangkan RIS menggunakan *medium-strength bicameralism.* Hal tersebut tentu saja terkait dengan sejarah ketatanegaraan, dimana RI menjadi RIS adalah karena desakan dari pihak Belanda pada saat itu.

1. Mekanisme Hubungan DPR dan Senat dalam Pembentukan UU dalam Konstitusi RIS

Dalam hal struktur parlemen menurut Konstitusi RIS dianalisis berdasarkan fungsi legislasi parlemen yang

[129] *Ibid*, hal 206
[130] *Ibid*, hal 213
[131] *Ibid*, hal 213

dibatasi hanya dalam hal pembentukan UU (fungsi legislasi dalam arti sempit), yaitu dibahas mengenai mekanisme hubungan antarkamar dalam pembentukan UU, terutama mekanisme penyelesaian perbedaan antarkamar dalam pembentukan UU pada parlemen, maka RIS merupakan negara yang menggunakan *weak bicameralism* berdasarkan kriteria yang dikemukakan Sartori.[132]

Giovanni Sartori mengemukakan bahwa pada negara yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan parlementer, penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* dapat menimbulkan kesulitan, sehingga dalam prakteknya dipilih menggunakan *weak bicameralism*.[133] Berdasarkan Konstitusi RIS, sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem semi parlementer, sehingga kewenangan Senat RIS yang terbatas dalam RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah dalam pembentukan UU, bukanlah merupakan kelemahan akan tetapi lebih pada pemilihan mekanisme agar pelaksanaan fungsi legislasi berjalan lebih baik.[134]

Sistem semi parlementer tersebut dapat juga disebut sistem sendiri, karena kekhasannya yaitu:

a. Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatan Presiden dalam hal Presiden berhalangan.
b. Kabinet dibentuk oleh 3 orang yang ditunjuk oleh Presiden, dimana salah seorang diantaranya menjadi Perdana Menteri.

---

[132] Giovani Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes, 2ai* ed., (New York: New York University Press, 1997), hal. 184. Dikemukakan jika kewenangan sangat tidak setara maka merupakan *weak* (*asymmetric*) *bicameralism*,jika hampir setara maka merupakan *strong* (.*symmetric*) *bicameralism*, sedangkan jika kewenangan kedua kamar sama maka merupakan *perfect bicameralism.*

[133] *Ibid*,hal. 188-189.

[134] Bandingkan dengan pendapat Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Barit*, cet. 2, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 4. yaitu: "Dapat disebutkan, rumusan wewenang DPD mengambil pola wewenang Senat RIS- Tetapi ada yang dilupakan, Senat RIS terdiri dari wakil-wakil daerah bagian yang dibentuk sebagai bagian dari rekayasa pemerintahan pendudukan Belanda, ditambah RI sendiri tidak menghendaki Senat sejajar dengan DPR."

c. Dewan Menteri selalu memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden.

Karakteristik sistem semi parlementer dalam Konstitusi RIS adalah:

a. Presiden dan menteri-menteri bersama-sama-sama merupakan Pemerintah (pasal 68 ayat (1)).
b. Presiden tidak dapat diganggu gugat (pasal 118 ayat (1))
c. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah (pasal 118 ayat (2))

Konstitusi RIS mengatur bahwa kamar kedua (Senat) dibentuk untuk kepentingan daerah. Kewenangan Senat yang terbatas pada usulan dan pembahasan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, tidak terlepas dari sejarah Konstitusi RIS Dalam Muktamar Federal Bandung yang diselenggarakan Negara bagian bentukan Belanda, dikemukakan dalam laporan Panitia Persiapan Kenegaraan, bahwa sebagian anggota berpendapat tugas Senaat adalah:

"...pertama-tama bertoegas mendjaga kepentingan daerah bagian, kedoea mempunjai arti oentoek menghindarkan poetoesan jang tergesa-gesa dan oentoek memelihara soeatoe kelandjutan dalam kebidjaksanaan negara sebagai imbangan dan "waan van de dag", Selain daripada arti kelandjoetan oentoek pelaksanaan toegasnja pertama dengan baik, mereka karena alasan itoe poela dalam senaat ingin mengadakan soeatoe anasir kesetimbangan dengan djalan pilihan anggota oentoek waktoe jang lebih lama dan menghentikannja berangsoer-angsoer."[135]

[135] Moektamar Federal Bandoeng 1948, Panitia Persiapan Kenegaraan laporan di Bandung (stuk no. 104/ind.), hal. 43-44. lihat bentuk dan susunan pusat NIS bagian III badan perwakilan butir 45.

2. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Parlemen masa berlakunya Konstitusi RIS

a. Kewenangan DPR

DPR dan Senat RIS melakukan berbagai kewenangan formal yang dimilikinya berdasarkan Konstitusi RIS. Meskipun hanya berumur 6 bulan (dibentuk langgal 15 Februari 1950 dan dibubarkan pada tanggal 14 Agustus 1950), DPR dan Senat RIS sudah melaksankan 2 kali sidang gabungan, yaitu pada rapat tanggal 15 Februari 1950, yang merupakan rapat parlemen RIS pertama, dan rapat terakhir parlemen RIS pada tanggal 15 Agustus 1950.

Kewenangan formal DPR RIS dalam UUD yang dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan (selain kewenangan pembentukan UU), adalah sebagai berikut:

1) Memilih Ketua dan Wakil Ketua dari anggotanya.[136]

   Pemilihan Ketua DPR dilakukan menurut Peraturan Pemilihan yang ditetapkan pada 22 Februari 1950; pemilihan Ketua berlangsung keesokan harinya dengan hasil Mr. Sartono sebagai ketua, sedangkan keesokan harinya diadakan pemilihan Wakil Ketua, terpilih Wakil Ketua I adalah Mr. M.A. Tambunan dan Wakil Ketua II adalah Arudji Kartawinata.

2) Membuat tatatertib internal.[137]

   Panitia Peraturan Tata Tertib dibentuk pada tanggal 23 Februari 1950 dengan tugas menyusun peraturan mengenai kedudukan anggota DPR dan Peraturan Tata Tertib. Rancangan Peraturan Tata

[136] Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden..., op cit* ps, 103 ayat (I).

[137] Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden..., op ci!.,* ps. 95.

Tertib DPR RIS ditetapkan pada tanggal 28 Februari 1980. Alat-alat DPR RIS menurut Peraturan Tata Tertib DPR RIS adalah : Panitia Permusyawaratan, Panitia Rumah Tangga, Panitia Permohonan, Bagian-bagian, Panitia-panitia Persiapan Tetap, dan Panitia Pusat Kecuali Ketua, maka seluruh anggota DPR menjadi anggota dari salah satu Panitia Tetap dan Bagian.

3) DPR memiliki hak interpelasi dan hak menanya,[138] serta hak menyelidiki.[139]
Hak-hak DPR diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR RIS, termasuk hak mengusulkan RUU (hak inisiatif). Untuk melaksanakan hak-hak itu diperlukan usul dari sekurang-kurangnya 5 anggota dan jika DPR menyetujui usul tersebut, maka DPR menggunakan hak-hak tersebut. Hak-hak ini berkaitan dengan kewenangan

4) Meminta keterangan kepada para menteri.
Dalam prakteknya, prosedur yang dilakukan sama dengan yang dilakukan oleh BP KNIP, yaitu:

   a) pertanjaan2 tertulis para anggota didjawab oleh Menteri2 jang bersangkutan (''Hari Pertanjaan") setjara lisan dalam rapat pleno terbuka ;
   b) Pemerintah memberikan keterangan tentang kebidjaksanaan Pemerintah dan para anggota D.P.R. mengadakan pemandangan umum atas keterangan Pemerintah itu, jang didjawab oleh Pemerintah.[140]

Dari 285 pertanyaan yang diajukan anggota DPR, kesemuanya dijawab oleh menteri yang bersangkutan, dan sebagian besar pertanyaan

[138] Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Preside/)..., op cit.,* ps. 120 ayat (1)
[139] Lihat *ibid.,* ps. 121
[140] Sekretariat DPR-GR, *op cit.,* hal. 490

dijawab secara lisan pada "Hari Pertanyaan" yang juga disebut sebagai "Hari Jawaban". [141]

5) Meminta kabinet atau masing-masmg menteri mengundurkan diri. Kewenangan ini belum pernah dilaksanakan, karena hanya DPR yang dipilih melatui pemilihan umum yang dapat menyatakan *vole of no confidence*.

6) Memberikan persetujuan terhadap UU darurat segera sesudah ditetapkan oleh Pemerintah Federal. UU tersebut adalah sebagai berikut: UU Nomor 5 Tahun 1950, UU Nomor 5 Tahun 1950, dan UU Nomor 6 Tahun 1950.[142]

   Hasil pekerjaan DPR RIS lainnya, adalah:

   a) Melakukan peninjauan, dan dan dilaporkan dalam bentuk Laporan Komisi Peninjauan berikut, yaitu Laporan Komisi Parlemen ke Kalimantan Barat mengenai pemogokan umum diseluruh daerah tersebut, Laporan Komisi Peninjauan dari Panitia Tetap Pertahanan tentang keadaan di N.I.T. dalam bulan April/Mei 1950 mengenai pemberontakan-pemberontakan, Laporan Peninjauan Komisi Tetap IV (Sosial Perburuhan dan Kesehatan) mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat pemogokan yang telah diadakan oleh buruh dari perusahaan2 perkebunan/pelabuhan asing di Sumatera Selatan dan Sumatera Timur, dan Laporan Peninjauan Panitia Tetap Dalam Negeri/Kehakiman mengenai jalannya pemerintahan/peradilan serta keadaan politik di

[141] *Ibid.,* hal. 127-128. "Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan itu meliputi berbagai bidang pemerintahan, diantaranya ialah mengenai : larangan berapat, penagkapan-penangkapan di N.I.T. dan Negara Sumatera Timur, perjanjian R.I. dengan pedagang Amerika Matthew Fox, keluarga korban perjuangan, pegawai-pegawai Belanda yang masih bekerja pada Kementrian Penerangan, pengharapan terhadap pelajar pejuang, nasib tahanan politik, dan sebagainya."

[142] Sekretariat DPR-GR, *op cit.,* hlm. 490

Negara Sumatera Timur dan aliran-aliran pro maupun kontra pembubaran Negara-bagian tersebut. [143]

b) Sebagai pelaksanaan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia, DPR RIS mengajukan 4 calon untuk untuk mengisi lowongan 2 Hakim Agung.[144]

c) Dalam Masa DPR RIS ini, diterima 24 Mosi, sedangkan 1 Mosi ditunda. Mosi DPR RIS sangat diperhatikan oleh Pemerintah. Hal tersebut dapat dilihat pada Mosi Integral (yang diusulkan Mohammad Natsir) dan Mosi DPR (yang diusulkan Iwa Kusuma Sumantri) untuk mengundang dan mendesak Pemerintah untuk mengajukan Anggaran Belanja Negara ke DPR secepatnya, dijawab oleh Menteri Keuangan pada tanggal 13 Juni 1950, bahwa Anggaran Belanja Negara tahun 1950 dan 1951 akan diajukan paling cepat Oktober 1950.[145]

b. Kewenangan Senat

Kewenangan formal Senat RIS dalam UUD yang dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan adalah sebagai berikut:

1) Mengusulkan calon Ketua Senat kepada Presiden untuk diangkat, dan memilih Wakil Ketua dari salah satu anggotanya.[146] Pemilihan Ketua Senat dilakukan menurut Peraturan Pemilihan yang ditetapkan pada 17 Februari 1950; pemilihan Ketua berlangsung keesokan harinya dengan hasil M.A. Pelaupessy (Indonesia Timur, 14 suara) dan Mr.

---

[143] *Ibid* hlm 128-129
[144] *Ibid* hlm 109
[145] *Ibid* hlm 126-127
[146] Lihat Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden..., op cit.,* ps. 85.

Teuku Moh. Hasan (RI, 12 suara); tanggal 25 Februari 1950 ditetapkan oleh Presiden M.A. Pelaupessy sebagai Ketua, dan Senat menetapkan Mr. Teuku Moh. Hasan sebagai Wakil Ketua.

2) Membuat tata tertib internal.
Panitia Peraturan Tata Tertib dibentuk pada tanggal 17 Februari 1950. Rancangan Peraturan Tata Tertib DPR RIS ditetapkan pada tanggal 22 Februari 1980.[147] Badan yang ada dalam Senat menurut Peraturan Tata Tertib DPR RIS ditetapkan pada tanggal 22 Februari 1980.[148] Badan yang ada dalam Senat menurut Peraturan Tata Tertib DPR RIS adalah Panitia Pemeriksaan Surat-Surat Kepercayaan, Panitia Permusyawaratan, Panitia Rumah Tangga, Panitia Permohonan, dan Majelis-Majelis Persiapan. Panitia-panitia tersebut memiliki tugas yang hampir sama dengan yang ada dalam DPR RIS. Majelis-Majelis Persiapan terdiri dari 5 bidang, dan masing-masing bidang juga memiliki seksi-seksi.

3) Dalam melaksanakan kewenangannya untuk meminta keterangan, dan memberikan nasehat/pertimbangan, Tata Tertib mengatur bahwa harus diusulkan oleh minimal 3 orang anggota, sedangkan hak inisiatif diusulkan oleh minimal 5 anggota. Dalam Tata Tertib diatur pula mengenai hak amandemen, tetapi terbatas pada RUU yang diusulkan Senat kepada DPR. Pemberian

[147] *Ibid.*, hal. 98. Peraturan Tata Tertib Senat memiliki banyak kesamaan dengan Peraturan Tata Tertib DPR RIS, akan tetapi terdapat pula pengaturan tentang hal yang tidak terdapat dalam Peraturan Tata Tertib DPR RIS, karena hal tersebut hanya merupakan kewenangan Senat, misalnya tentang didcngarkan keterangannya.

[148] *Ibid.*, hal. 98. Peraturan Tata Tertib Senat memiliki banyak kesamaan dengan Peraturan Tata Tertib DPR RIS, akan tetapi terdapat pula pengaturan tentang hal yang tidak terdapat dalam Peraturan Tata Tertib DPR RIS, karena hal tersebut hanya merupakan kewenangan Senat, misalnya tentang didcngarkan keterangannya.

pertimbangan oleh Senat hanya dilakukan terhadap 12 UU Darurat (berdasarkan Pasal 123 ayat (4) Konstitusi RIS) dari 30 UU Darurat yang ditetapkan Pemerintah, sebagian disebabkan karena UU Darurat tersebut diundangkan pada saat Senat RIS belum terbentuk dan sebagian lagi ditetapkan pada saat Senat RIS sedang tidak bersidang. Pemberian nasehat kepada Pemerintah (berdasarkan Pasal 123 ayat (2) Konstitusi RIS) dilakukan pula oleh Senat, diantaranya:

a) mengenai Konstitusi Sementara Republik Indonesia, dengan menjampaikan kepada Pemerintah sebuah rancangan Konstitusi yang telah disusun oleh "Panitia Undang-Undang Dasar Senat" sewaktu oleh Pemerintah R.I.S. dan Pemerintah R.I.-Yogja (pada pertengahan Mei 1950) sedang mulai diadakan perundingan tentang pembentukan Negara Kesatuan ;
b) mengenai Nota Pemerintah Belanda kepada Tweede *Kamer*/ tentang perkembangan keadaan di Indonesia, (dalam hubungan ini Senat memberikan pertimbangan kepada Pemerintah R.I.S. pada tanggal 3 Juni 1950, agar Pemerintah menolak campur-tangan Pemerintah/Parlemen Belanda dalam urusan dalam negeri R.I.S.).[149]

4) Memberikan persetujuan terhadap pengangkatan Ketua, Wakil ketua, dan anggota Mahkamah Agung dan Dewan Pengawas Keuangan. Kewenangan ini belum dilaksanakan oleh Senat.

Hasil pekerjaan Senat RIS lainnya, adalah membentuk Panitia Penyusunan Rancangan UUD Negara Kesatuan, yang rancangan UUD tersebut

[149] *Ibid,* hlm. 132.

disampaikan kepada Pemerintah pada tanggal 22 Mei 1950.[150]

3. Metode seleksi anggota DPR dan Senat

Keanggotaan DPR dan Senat RIS untuk daerah bagian RI [151] sudah dibahas sejak Rapat Pleno VII Sidang KNIP tanggal 14 Desember 1949, yaitu 50 orang anggota DPR mewakili RI, pimpinan fraksi-fraksi dalam rapatnya telah mengambil keputusan tentang cara pemilihan calon bersangkutan sebagai berikut:

a. Tiap-tiap anggota partai atau golongan buruh dan tani dalam KMP mendapat jatah 1 orang wakil untuk ditunjuk dalam DPR RIS. Tentang siapa yang akan dimajukan sebagai calon terserah kepada partai dan organisasi yang bersangkutan. Calon tersebut harus diambil dari anggota partai atau organisasi yang bukan berkedudukan sebagai anggota KNIP/BP KNIP.
b. Jika wakil partai atau organisasi tersebut dalam KNIP kurang dari 12 orang, partai, organisasi, dan golongan itu dapat meminta tambahan dari anggota KNIP yang tidak berpartai untuk mencukupkan jumlah anggotanya menjadi 12 orang dalam KNIP.
c. Golongan Cina mendapat 2 wakil dalam DPR RIS dan golongan Arab 1 wakil.
d. Wakil daerah Kalimantan ditetapkan 1 wakil, Sulawesi 1 wakil,

---

[150] Sekretariat DPR-GR, *op cit.,* hal. 115. "Menurut pertimbangan anggota2 Senat rantyangan dari Pemerintah itu tidak djauh berbeda dengan rantyangan Undang2 Dasar yang disusun oleh Senat sendiri dan lebih dahulu telah diusulkan kepada Pemerintah,"

[151] Ddiar Noor dan Akbarsjah, op cit,, hal. 278. "Sidang pleno KNIP hari ke-8 tanggal 15 Dcscmbcr I949...Mengcnai calon Senat RIS wakil dari RI dipilih untuk pulao Jawa tiga drang, yaiiu Sumanang, Ki Hadjar Dewantara, dan (Prof) Johannes; untuk pulau Sumatera liga orang pula, yaiiu (Mr.) Tcuku Mohammad Hasan (asat Aceh), (Mr.) Mohammad Raajid (Sumatera Tcngah), dan (Mr.) Muhammad Yusuf (Sumatera Uinra)." Hal. 280.

e. Maluku 1. wakil, Sunda kecil 1 wakil, meskipun sebenamya wakil-wakil daerah ini duduk dalam DPR RIS tidak resmi sebagai wakil daerahnya masing-masing. Namnn kedudukan mereka perlu sekedar mengingat adanya golongan itu dalam KNIP sesuai Peraturan Presiden No. 6/1946.
f. Sumatera mendapat 11 orang wakil dengan ketentuan tiap-tiap daerah keresidenan mendapat paling sedikit 1 wakil.
g. Tiap 12 orang anggota KNIP tidak berpartai mendapat l wakil. Oleh karena mereka tidak terikat oleh disiplin partai, maka jumlah mereka diambil dari anggota yang hadir dalam sidang pleno KNIP ke-6 yang sedang berlangsung, sebab mereka sukar dihimpun lagi jika sidang pleno KNIP selesai. Jika dalam sidang pleno KNIP ke-6 ini persoalan wakil mereka belum ditentukan atau masih kurang dari semestinya, maka persoalannya akan diserahkan kepada presiden."

Setelah diadakan penunjukan oleh daerah bagian, maka anggota DPR terdiri dari 146 anggola dan Senat RIS pertama terdiri dari 32 anggota. Anggota DPR dari golongan minoritas yang tercatat hanya dari keturunan Eropa (golongan ketjil Eropah), sejumlah 5 orang, yaitu Mayor *J.B.A.F. Polak*, *G.R. Schmitz*, dan *J.P. Snel*, diangkat dengan Keputusan Presiden RIS Nomor 84 Tahun 1950, tanggal 23-12-4950, sedangkan W.*M. Nieuwenhuysen*, diangkat dengan Keputusan Presiden RIS Nomor 94 Tahun 1950, tanggal 23-12-1950. Keberadaan anggola DPR RIS sebagai wakil-wakil dari

daerah bagian yang menunjuknya, tidak berlangsung lama dengan' munculnya gerakan untuk mengembangkan susunan keanggotaan berdasarkan fraksi-fraksi asal partai politik masing-masing.

4. Mekanisme Hubungan antara DPR dan Senat dalam pembentukan Undang-Undang

Prosedur pembentukan UU yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RIS adalah:

a. Pembicaraan RUU di Bagian-Bagian
b. Rapat pemeriksaan-persiapan RUU oleh internal DPR.
c. Laporan Rapat pemeriksaan-persiapan RUU oleh internal DPR disampaikan kepada Menteri terkait untuk dijawab.

Setelah jawaban Pemerintah diterima, maka dilanjutkan ke tahap pembahasan berikutnya, yaitu Rapat Pleno. Rapat pemeriksaan-persiapan RUU oleh internal DPR.

Pembicaraan RUU di Rapat Pleno :

a. Pemandangan Umum yang berisikan tanggapan dari para anggota terhadap RUU, diadakan dalam 2 babak.
b. Menteri terkait memberikan jawaban terhadap tanggapan para anggota dalam Pemandangan Umum.
c. Pembahasan Pasal per Pasal.

Pada waktu pembicaraan itu para anggota dapat mengajukan usul amandemen terhadap pasal-pasal rancangan undang-undang. Keputusan DPR atas amandemen dan kemudian atas pasal-pasal rancangan undang-undang diambil dengan pemungutan suara berdasarkan jumlah suara terbanyak mutlak dari suara yang dikeluarkan.

Dalam kurun waktu 6 bulan, DPR berhasil menyelesaikan 7 UU dari 15 UU yang diajukan ke DPR. Ketujuh UU tersebut adalah sebagai berikut:

a. Satu buah UU usulan DPR, yaitu UU Nomor 4 tahun 1950 (LN Nomor 45) tentang Penggantian Kerugian Anggota-Anggota DPR RIS.
b. Lima UU yang dibentuk bersama antara DPR dan Presiden, yaitu:

1) Tiga buah penetapan UU Darurat, yaitu:

a) UU Nomor 2 Tahun 1950 (LN No. 32) tentang Penetapan UU Darurat No. 2 Tahun 1950 (LN No.l) tentang Penerbitan Berita Negara dan Lembaran Negara RIS dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan mulai Berlakunya UU Federal dan Peraturan Pemerintah, menjadi UU.

b) UU No.5 Tahun 1950 (LN No. 52) tentang Penetapan UU Darurat No. 16 UU No.5 Tahun 1950 (LN No. 52) tentang Penetapan UU Darurat No. 16 Tahun 1950 (LN No.24) tentang susunan dan Kekuasaan Pengadilan/Kejaksaan dalam Lingkungan Peradilan Ketentaraan, menjadi UU.

c) UU No.6 Tahun 1950 (LN No. 53) tentang Penetapan UU Darurat No. 17 Tahun 1950 (LN No. 24) tentang Hukum Acara Pidana pada Pengadilan Tentara, menjadi UU.

d) Dua UU lainnya. yaitu: UU Nomor 1 Tahun 1950 (LN Nomor 30) tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia, dan UU Nomor 3 tahun 1950 (LN Nomor 40) tentang Permohonan Grasi.

c. Satu buah UU perubahan UUD, yaitu UU Nomor 7 Tahun 1950 (LN Nomor 56) tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara RI. Berdasarkan Pasal 135 ayat (2) Konstitusi RIS, UU Nomor 7 Tahun 1950 (LN Nomor 56) tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara RI harus ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan 2/3 anggota DPR RIS dan Senat yang hadir.[152] Keputusan Senat tentang persetujuan Rancangan UUD Sementara Negara Kesatuan RI yang diajukan Pemerintah diambil dengan suara bulat

[152] Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden..., op cit.,* psl 135 ayai (2)

dari 21 anggota yang hadir, pada rapat tanggal 14 Agustus 1950. Menurut pertimbangan anggota Senat rancangan dari Pemerintah itu tidak jauh berbeda dengan rancangan Undang-undang Dasar yang disusun oleh Senat sendiri dan lebih dahulu telah diusulkan kepada Pemerintah. Keputusan DPR diambil pada hari yang sama, sebelum diputuskan oleh Senat, dengan voting 90 menerima dan 18 menolak.[153]

Dalam kurun waktu 6 bulan, Senat belum melaksanakan kewenangannya mengusulkan UU berdasarkan Pasal 128 Konstitusi RIS. Senat baru hanya melakukan pemberian pertimbangan berkaitan dengan 11 UU Darurat. [154] UU Darurat Nomor 1 hingga Nomor 13 Tahun 1950 tidak dimintakan

[153] Sekretariat DPR-GR, *op cit.*, hal. 132.

[154] *Ibid*., hal. 130. Kesebelas UU Darurat yang Senat diminta oleh Pemerintah agar Senat memberikan pertimbangan, dan Senat memberikan pertimbangan, adalah :

1. UU Darurat Nomor 14 Tahun 1950 tentang Penyelenggaraan Tugas Pemerintah di Negara Sumatera Selatan oleh RIS.
2. UU Darurat Nomor 15 Tahun 1950 tentang Penyelesaian Urusan Pemulihan Hak.
3. UU Darurat Nomor 16 Tahun 1950 tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan/Kejaksaan dalam Lingkungan Peradilan Ketentaraan.
4. UU Darurat Nomor 17 Tahun 1950 tentang Hukum Acara Pidana pada Pengadilan Tenlara.
5. UU Darurat Nomor 18 Tahun 1950 tentang Penghapusan Pengadilan-Pengadilan Landgerecht.
6. UU Darurat Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pensiun dan Onderstand anggota Angkalan Darat.
7. UU Darurat Nomor 20 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Jakarta Raya.
8. UU Darurat Nomor 21 Tahun 1950 tentang Pengeluaran Uang Kertas atas Tanggungan.
9. RUU Darurat Nomor 25 Tahun 1950 tentang Hak Pengangkatan/Pemberhentian Pegawai RIS.
10. UU Darurat Nomor 27 Tahun 1950 tentang Perubahan Peraturan Gaji Militer 1950.
11. UU Darurat Nomor 29 Tahun 1950 tentang Penetapan Kejahatan/Pelanggaran-Pelanggaran yang Dilakukan dalam Masa Pekerjaan oleh Para Pejabat yang menurut Pasal 148 Konstitusi RIS dalam Tingkat Pertama dan Tertinggi Diadili oleh Mahkamah Agung.

pertimbangan ke Senat karena Senat belum terbentuk, sedangkan UU Darurat lainnya tidak dimintakan pertimbangan ke Senat (UU Darurat Nomor 22, 23, 24, 26, 28, dan 30 Tahun 1950) karena Senat sedang tidak bersidang.[155]

E. Perkembangan Struktur dan Fungsi Parlemen Indonesia

1. Fungsi Legislasi Parlemen dalam UUD 1945

Pergantian Orde Baru ke Orde Reformasi dimulai dengan disampaikannya pernyataan pengunduran diri penguasa orde baru Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara Jakarta. Pada saat itu juga diadakan pengambilan sumpah B.J. Habibie menjadi Presiden Republik Indonesia. Presiden Habibie mengemukakan akan mempercepat pemilihan umum dan memangkas masa jabatannya dari tahun 2002 menjadi 1999. Pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 1999 juga merupakan amanat dan MPR berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Perubahan bertahap terhadap UUD 1945 dimulai sejak Oktober 1999, yaitu Perubahan Pertama yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2002. Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Panitia *Ad Hoc* (PAH) I MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yaitu:

a. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

[155] *Ibid,* hlm 131

b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
d. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh)
e. Melakukan perubahan dengan cara *adendum*.[156]

Pendekatan adendum dijadikan kesepakatan bersama, akan tetapi dari apa yang dikemukakan anggota MPR, terutama anggota MPR yang menjadi Panitia Ad Hoc (PAH), ternyata bukan perubahan akan tetapi penggantian.[157] Sebagian besar anggota PAH yang

[156] *Sekretariat Jenderal MPR-RI,* Pandttan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat, *(Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2007),* hlm 13.

[157] Asnawi Latief (Fraksi Partai Daulatul Umah) mcngeiruikakan bahwa amandemen menyangkut penyempumaan, penghapusan, dar. penambahan. Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah RapaI Ke-10 Panitia Ad Hock I BP MPR 17 Desember 2000,* hlm. 37. Gregorius Seto Harsanto (FraksiPartai Demokrasi Kasih Bangsa) mengemukakan bahwa para anggota MPR yang sedang melakukan amandemen hendaknya jika ingin melakukan amademen, tidak terikat dengan interpretasi lama. Sekretariat Jenderal MPR-RJ, *Risalah Rapa! Ke-1 Panitia Ad Hock HI BP MPR 7 Oktober 1999,*Nomor MJ 230/3/99, hlm. 41. Hat serupa juga dikemukakan oleh Slamet Effendi Yusuf (F-PG) dalam kapat tanggal 10 Oktober 1999 menanggapi apa yang dikemukakan oleh Aberson Marlesihaloho (F-PD1-P), bahwa para anggota PAH III sudah sepakat bshwa dalam melakukan amandemen harus sesuai dengan sistem yang ada dalam UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hock III BP MPR ID Oktober 1999,*Nomor MJ 230/9/99, hlm. 23. "...sikap Partai Golkar ketika melakukan Amandemen ini. Jadi kila membangun sistem yang bukan diikat oleh masalah pikiran masalah apa misalnya memang sangat hebat pemikirannya Mr Supomo yang sangat menguasai teori hukum dan kenegaraan. Tetapi perkembangan-perkembangan ini semua yang dihadapi bangsa memerlukan pikiran-pikiran baru itu yang hams kita urai dan tidak boleh kita lalu menjadi begitu terikat dan sakral penjelasan itu. lalu sesuatunya hams kembali-kembali kesana gitu loh.." Valina Singka (Fraksi Utusan Gdongan) bahkan dengan tegas bahwa amandemen dilakukan karena batang tubuh UUD 1945 sudah tidak sejalan dengan perkembangan jaman menghadapi abad ke-21. Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-6 Panitia Ad Hock III BP MPR 13 Oktober 1999,*Nomor MJ 230/13/99, hlm. 13.

ditugaskan menyusun perubahan UUD 1945 menginginkan agar UUD 1945 tidak dijadikan landasan dalam melakukan perubahan, walaupun tetap ada anggota MPR yang berpendapat sebaliknya.[158]

Penggantian dan bukan perubahan tersebut, dikemukakan oleh Hendy Tjaswadi (F-TNI/POLRI) dalam Pandangan Akhir Fraksi terhadap Hasil Finalisasi Perubahan Kedua UUD 1945. Para ahli juga mengemukakan bahwa yang dilakukan bukan lagi merupakan addendum. Menurut ahli Ismail Suny mengemukakan: "Bahwa melihat hasil pekerjaan saudara-saudara di dalam perubahan pertama dan perubahan kedua UUD, secara ilmu pengetahuan ini tidak bisa lagi disebut sebagai adendum. Oleh karena adendum itu tidak sebanyak yang telah kita lakukan, apabila keputusan-keputusan yang sudah kami bicarakan ini akan merupakan adendum yang ketiga. Maka akan menjadi perubahan ketiga UUD, ini akan sukar kita menyebut sebagai adendum. Maka yang hidup di dalam diskusi-diskusi itu, kami tawarkan kepada PAH I, kita membuat UUD Republik Indonesia. Yang artinya itu UUD yang baru, sebab kita berpendapat, tidak ada apa yang telah disebut di Indonesia ini, rumah suci, tetapi yang sangat penting bagi Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Kesatuan itu akan kita masukkan tetapi yang lain itu, bisa kita rubah jika kepentingan kita sekarang dan di masa depan menghendakinya."

[158] Aberson Marlesi haloho (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) mengemukakan, bahwa para anggota PAH III sudah sepakat bahwa dalam melakukan amandemen harus sesuai dengan sistem yang ada dalam UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hock III BP MPR S Oktober 1999, Nomor MJ 230/5/99, hlm. 19. Baharudin Aritonang (F-PG) juga mengungkapkan bahwa: "Kalau tata cara amandemen atau merubah UUD 1945 kita tetap bersandar kepada UUD 1945 naskah aslinya, kemudian amandemtnnya kita usahakan, kemudian lembaran berikutnya. Jadi artinya struktumya kemudian saya lebih sepakat masih tetap mengikuti struktur atau alur berpikir yang lama, kalau itu memang kesepakatan ini masih kila pegang." Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-8 BP MPR 14 Desember 2000,hlm. 15

Maswadi Rauf juga mengemukakan hal yang serupa, yaitu;

"...bahwa yang akan kita lakukan ini sebenamya lebih luas dari adendum akan tetapi seperti amandemen pertama dan kedua itu kami kira juga bukan adendum, tetapi membentuk sejumlah pasal baru, menambahkan pemikiran-pemikiran baru, merombak bab dan kemudian menjadikan bab itu bab bab, menambah pasal bab sama sekali sehingga kita berkesimpulan bahwa sesuai dengan itu kila akan melakukan *rewriting*,menulis ulang kembali konstitusi itu dengan memasukkan hal-hal yang kami anggap itu perlu jadi masukkan yang akan menjadi pertimbangan dari PAH I ini.."

Fraksi-fraksi di MPR membahas perubahan terhadap UUD 1945. Panitia-panilia yang dibentuk untuk membahas perubahan UUD 1945, adalah Panitia *Ad Hock* III pada Perubahan Pertama UUD 1945, sedangkan-untuk Perubahan Kedua hingga Keempat dibahas dalam Panitia *Ad Hock* I. Para fraksi memberikan masukan dan membahas pasal- pasal dalam UUD 1945. Hal yang menarik adalah bahwa dalam rapat-rapat keempat hingga rapat yang terakhir pada tahun 1999, yaitu rapat ketujuh dari Panitia *Ad Hock* III BP MPR Tahun 1999, terdapat persamaan, yaitu bahwa dalam pembentukan UU dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden. Alasan yang dikemukakan antara lain adalah bahwa Presiden memiliki sumber daya dan kemampuan dalam membentuk UU, dan walaupun fungsi legislatif berada pada DPR, tetapi tetap ada kerja sama antara DPR dan Presiden dalam membentuk UU.[159]

2. Kedudukan MPR

MPR bukan sebagai lembaga negara tertinggi, akan tetapi sebagai lembaga yang memegang pelaksanaan kedaulatan rakyat yang tertinggi di dalam organisasi negara. Berkaitan dengan pendapat bahwa MPR tidak

[159] Lihat Khofifah Indar Parawansa dalam Sekreiariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapal Ke-5 BP MPR 11 Okiober 1999,* Nomor MJ230/16/99, hlm. 54.

perlu dipertahankan, maka Fraksi PDI-P menganggap hal tersebut menyebabkan tidak tercerminnya lagi prinsip permusyawaratan dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD1945.[160]

Fraksi Partai Golkar (PG), pada sidang PAH III BP MPR tahun 1999 membahas tentang pimpinan MPR dan DPR terkait sumpah yang akan diucapkan oleh Calon Presiden, dimana diusulkan agar pimpinan MPR dan DPR terpisah dan pengucapan sumpah hanya di depan MPR karena akan dikonstruksikan bahwa semua lembaga tinggi negara bertanggung jawab kepada lembaga tertinggi negara (MPR).[161] Fraksi PG tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara lagi, dan MPR terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah (sebelum akhimya diganti menjadi DPD). Fraksi PG menegaskan bahwa dengan keharusan anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum meneguhkan Negara Kesatuan dan tidak bertentangan dengan sila ke-4 Pancasila.[162]

---

[160] Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia *Ad Hack* I BP MPR 6 September 2001, Nomor MJ 230/21/2001, hal. 41. Dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna.

[161] Sekreiariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapal Ke-4 Panitia Ad Hock HI BP MPR.. 1999. *op cit*..hal. 68¬70

[162] Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-32 Panitia *Ad Hock* I... 2000, op cil.,hal. 17-18. Usulan Fraksi-PG dikemukakan oieh Hatta Mustafa. Lihat pula Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-33 Panida Ad Hock l BP MPR 22 Mei 2000,hal. 4. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga. Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panilia Ad Hock I BP MPR 6 Juni 2002 Nomor 230/24/PAH-1/2002, hlm. 21-24. Dikemukakan oleh Agum Gunarsa. "Yang berikutnya, yang ingin juga kami mengomentari, kalau seolah- olah bahwa apa yang kita rumuskan dalam Pasal 2 Ayat (1) ini seolah-olah mengingkari terhadap Pembukaan, mengingkari terhadap Negara Kesatuan, dan juga mengingkari terhadap pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Undang Undang Dasar 1945, di mana juga banyak, juga di luar kita mempertentangkan seperti Sistem Pemilihan Presidensiil dengan Sila Keempat .''Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan." Saya berpikir tidak demikian, karena dalam konteks itu saya justru mengatakan bahwa rumusan-rumusan yang kita kerjakan ini katakanlah, bahwa Anggota Majelis itu harus dipilih melalui Pemilihan Umum, justru ini meneguhkan prinsip kedaulatan

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) mengusulkan agar MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi dan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.[163] Fraksi Partai Persatuan Pembangunan

rakyat, meneguhkan prinsip demokrasi, dan memperkuat sistem pemerintahan Presidensiil, dan memperkokoh, meneguhkan bentuk Negara Kesatuan. Di mana dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah setidaknya mereka secara kolektif bisa berkumpul melalui institusi lembaga negara merumuskan, memikirkan. Dan tidak mungkin masing-masing berpikir tentang daerahnya sendiri, karena sudah bersatu. Itu yang saya katakan, justru memperkokoh dan memperteguh bentuk negara kesatuan, Nah, begitu pula dengan pertentangan dengan Sila Keempat. Saya tidak pernah menemukan dan tidak pernah membaca kalau yang dimaksud dengan "permusyawaratan/perwakilan" itu menunjuk kepada lembaga. Tapi saya lebih mendapatkannya bahwa yang dimaksud dengan "permusyawaratan/perwakilan" itu lebih menunjuk kepada **proses dan mekanisme**. Bagaimana kerakyatan itu dipimpin oleh semangat bermusyawarah melalui lembaga-lembaga permusyawaratan dan perwakilan, bukan menunjuk harus MPR ataupun DPR. Dan dalam konteks itu saya berpendapat, toh kalaupun mau menunjuk kepada lembaga-lembaga yang ada, saya pikir juga lembaganya letap ada. MPR itu menurat saya juga lembaga permusyawaratan, ketika dia haras melakukan fungsi- fungsi tertentu yang keanggotaannya itu terdiri dari permusyawaratan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dan permusyawaratan itu bukan hanya konteksnya untuk MPR, tapi saya lebih mengartikan permusyawaratan itu, bagaimana permusyawaratan itu teijadi ketika meramuskan sebuah Undang Undang antara eksekutif dengan legislatif. Oleh karena itu, kekuasaan membentuk Undang Undang, itu betul ada di DPR... Semuanya lewat permusyawaratan, dimusyawarahkan. Undang Undang saja tidak dimusyawarahkan, tidak sok- sokan DPR. Oleh karena itu, untuk menampung dan memikirkan kepentingan daerah, kita juga telah menyepakati, betapa daerah pun (DPD) itu punya hak untuk mengusulkan Rancangan Undang Undang yang berkenaan dengan daerah. Itulah permusyawaratan. Perwakilannya di mana? Ya Dewan Perwakilan Rakyat itu,"

[163] Sekreiariat Jenderal MPR-R1, Risalah Rapat Plena Ke-32 Panilia *Ad Hock* I BP MPR 19 September 2001, Nomor 230/28/2001, hlm. 22. Dikemukakan oleh Lukman Hakim Saefudin. "Ayat yang (2) berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bila dibandingkan dengan ayat (2) pada UUD yang berlaku selama ini maka di situ Kami menghapus atau menghilangkan kata sepenuhnya, jadi kedaulatan itu telap di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, kata sepenuhnya ini kami usulkan dihapus dengan penimbangan bahwa ke depan nanti juga berkaitan dengan bab atau pasal-pasal yang lain menurut kami tidak sepenuhnya kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Usulan yang ketiga atau ayat

(PPP) mengusulkan agar MPR bukan lagi merupakan lembaga yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan juga bukan merupakan lembaga tertinggi negara.

Menurut Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), MPR merupakan joint session antara DPR dan DPD dan bukan sebagai permanent body seperti sebelum perubaban UUD 1945, serta bukan lagi merupakan lembaga negara tertinggi.[164]

Fraksi Reformasi (terdiri dari Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan) mengemukakan bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD. Fraksi ini juga berpendapat agar MPR merupakan lembaga yang permanen. Kedaulatan rakyat tidak lagi secara sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR.[165]

Fraksi PBB berpendapat bahwa MPR adalah *joint session* dari DPR dan DPD.[166] Dalam Pandangan Akhir

---

(3) adalah kedaulatan rakyat diwujudkan dalam perwakilan yang dipilih melalui pemilihan umum yang jujur dan adil serta langsung, umum, bebas dan rahasia. Di sini substansi yang ingin kami uulkan adalah perlunya dicantumkan pemilu yang merupakan penvujudan dari kedaulatan rakyat itu. Jadi kedaulatan rakyat itu tetap dalam perwakilan tapi itu diwujudkan melalui pemilihan umum di mana pemilihan umum itu dilakukan secara jujur dan adil secara langsung, bebas dan rahasia."

[164] *Ibid*.,hal. 23-25. Dikemukakan oleh Ali Masykur Musa. ''...Karena MPR tidak lagi menjadi Lembaga Terringgi. Tetapi, juga bukan joinhanya sebagai join session.Yang mengcsahkan karena memang (faktanya seperti itu hanya prospek. proses administralif kenegaraan saja."

[165] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hock I... 2000, op cit.*,hal. 26. Usulan Fraksi-Reformasi dikemukakan oleh Patrialis Akbar. "Pasal 2 ayat (l) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Patrialis menggunakan Dewan Perwakilan Daerah bukan utusan karena wakil, wakil itu artinya penyerahan hak dari rakyat kepada yang dipercaya,".

[166] Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-37 Panitia *Ad Hock* I BP MPR 30 Mei 2000, hlm 23. Usulan F-PBB dikemukakan oleh Hamdan Zoelva. "Alasan kami karena MPR ini adalah hanya sebagai joint sesionnya antara DPD dan DPR dan dia tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang sifatnya permanen. Jadi dia ada karena adanya MPR, DPR dan DPD kalau seandainya DPR dan DPD tidak ada maka MPR tidak ada. Jadi oleh karena itu kami usulkan untuk digabung dalam satu Bab antara ketiga lembaga negara ini. Kemudian yang kedua, MPR, DPR dan DPD itu adalah pelaksana hak

Fraksinya dalam sidang PAH I BP MPR tahun 2000 mengusulkan agar MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya (anggota TNI/POLRI), dimana utusan TNI/POLRI tersebut hanya untuk sementara dalam masa transisi, dan karenanya cukup diatur dalam aturan peralihan.[167]

Fraksi Utusan Golongan mengusulkan dalam sidang PAH I BP MPR tahun 2000 mengusulkan agar Pasal 2 ayat (1) mengatur bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri dari Anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum menurut peraturan yang ditetapkan dengan UU. Akan tetapi dalam usulan tahun 2001, usulannya berubah, yaitu sama dengan rumusan awal dalam UUD 1945, hanya perbedaannya bahwa anggota DPD dipilih melalui pemilu.[168] Fraksi Utusan Daerah mengusulkan agar MPR hanya berkedudukan sebagai *joint session.*[169]

---

kekuasaan legislatif dari seluruh ketiga lembaga negara itu yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya."

[167] Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-53 Panitia Ad Hock 1 BP MPR...2000, op cit,,hal, 50. "Adapun pengaturan mengenai MPR telah mengalami perubahan yang sangat mendasar yaitu pada Pasal 2 ayat (1). Bendasarkan draft ini MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya. Utusan masyarakat tertentu yang kita maksudkan disini adalah anggota TNI/POLRI yang diangkat. Dari ram us an pasal ini ke depan tidak ada lagi utusan golongan dan utusan daerah sebagaimana yang kita kenal dalam keanggotaan MPR yang kita kenal selama ini. Penambahan anggota MPR dari utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya, telah melalui perdebatan panyang diantara anggota Panitia *Ad Hoc* I. Namun dengan memahami betul realitas politik yang ada disepakati bahwa adanya anggota TNI/POLRI ini disepakati tetap ada di MPR tapi hanya bersifat sementara dan transisional saja. Oleh karena itu, sebenamya bagi Fraksi kami, mengusulkan agar keanggotaan TNI/POLRI dalam MPR hanya diatur dalam pasal peralihan saja dan tidak diatur dalam Bab II ini karena sifatnya yang sementara dan transisional itu."

[168] Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia *Ad Hock* ! BP MPR...2001, op citi.,hlm. 5-6. Pandangan F-UG dikemukakan oleh

3. Kamar dalam Parlemen

Melihat hasil dalam persidangan, terdapat perbedaan mengenai jumlah kamar dalam parlemen, dimana jika

---

Soedijano. ''...Fraksi Utusan Golongan ingin tetap bab nya namanya MPR dan ayat (1) nya menjadi demikian, Majelis Permusyawaratan Rakyai terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggola Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan utusan golongan menurut aturan yang ditetapkan undang-undang,...."

Alasan mempertahankan ketentuan dalam UUD 1945 tercantum dalam Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hock l BP MPR... 2002, op cit.,hal. 26-28. Dikemukakan oleh Soedijarto. "Alasan *pertama*,adalah kesepakatan dengan kita untuk mempertahankan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945. *Kedua*, mempertahankan bentuk Negara Kesatuan disamping memasukkan pokok- pokok pikiran yang terdapat dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal Undang Undang Dasar.

Pertama. Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 bagi kami adalah memuat ideologi negara. Suatu ideologi negara yang tercantum di dalamnya tentang Negara Kebangsaan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa. Suatu Negara Kebangsaan yang Kerakyatannya dipimpman oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Penvakilan. Dan yang ketiga, Negara Kebangsaan yang ingin mengantar bangsa, keterwujudnya Keadiian Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Tiga poin ini menurut hemat kami, perumusan Pasal 2 aval (1) dengan Penjelasannya, itu masih cukup valid untuk negara bangsa ini.

Kedua. Landasan Penjelasan. Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 jelas pada wakru Sistem Pemerintahan Negara, alih, III (Romawi) mengaiakan "Kekuasaan negara yang tertinggi diiangan Majelis Permusyawaratan Rakyat", Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bemama MPR. Sebuah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang kemudian dalam Penjelasan Pasal-pasalnya dikatakan "mengapa MPR itu seperti itu, agar benar-benar mcrupakan penjelmaan seluruh rakyat sehingga meliputi rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan".

Karena itu kami berpandangan bahwa mengubah Pasal 2 ayat (1) sama dengan mengingkari kesepakatan nomor 1 dan kesepakatan nomor 4 tentang memasukkan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam Penjelasan ke dalam Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945.

Yang kedua adalah analisa komparatif. Studi yang dilakukan, di mana wakilnya ada di sini. Ada dua kesimpulan, Bikameral adalah ciri utama negara federal. Mayoritas negara kesatuan adalah menggunakan Unikameral. Dalam praktek kenegaraan di seluruh dunia, negara yang menganut bikameral seperti yang kita akan usulkan atau kita sudah rumuskan kemarin itu, umumnya tidak berhasil kecuali Amerika Serikat.

[169] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panilia Ad Hock I BP MPR...2002, op cit.*,hal. 18-19. Dikemukakan oleh Hatia Mustafa

kewenangan parlemen dianalisis dari seluruh fungsi-fungsinya (*representative assemblies dan deliberative assemblies*) maka struktur parlemen terdiri dari 3 (tiga) kamar, yaitu DPR. DPD, dan MPR; sedangkan dalam hal parlemen hanya dianalisis dari kewenangan membentuk UU (fungsi legislasi dalam arti sempit) maka struktur parlemen terdiri dari 2 (dua) kamar, yaitu DPR dan DPD. Akan tetapi, secara umum para fraksi dalam mengemukakan pendapatnya mengemukakan struktur kamar dianalisis dari hanya dari fungsi legislasi (dalam arti sempit, yaitu pembentukan UU), sehingga secara umum mengemukakan bahwa parlemen terdiri 2 (dua) kamar, kecuali Fraksi PDI-P dan Fraksi PDU yang mengemukakan bahwa DPD bukan merapakan sebuah kamar tersendiri dalam parlemen.

Dengan kehadiran DPD, menurut Fraksi PG, maka sistem perwakilan di RI adalah sistem bikameral yang dipilih dengan dasar agar memberikan kejelasan dan jaminan lebih tegas terhadap adanya *checks and balances* termasuk *checks and balances* diantara lembaga-lembaga yang mewakili rakyat dan lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan wilayah, dan agar kepentingan-kepentingan masyarakat secara luas baik kepentingan rakyat secara langsung maupun kepentingan wilayah dari daerah-daerah dapat lebih representatif terwakili didalam pengambilan keputusan ditingkat kebijakan publik.[170] Fraksi Partai Golkar juga menolak jika penggunaan sistem bikameral dinyatakan tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945, prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan prinsip musyawarah

[170] Sekretariat Jenderal MPR-RI, ***Risalah*** *Rapat* ***Pleno Ke-32 Panitia Ad Hock I BP MPR... 2001, op cit.,***hlm. 17-20. Dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga. Hal ini diperjelas lagi dalam ***ibid.,***hal. 36-40, dimana dikcmukakan pula bahwa konsep bikameral bukanlah hal yang bam dalam pembahasan UUD 1945, sebagaimana dikemukakan oleh Fraksi PDI-P.

dan prinsip mufakat, serta sistem bikameral hanya digunakan di negara federal.[171]

Fraksi PPP dalam sidang tahun 2000, mengusulkan nama Dewan Utusan Daerah, untuk membedakan dengan DPR.[172] Fraksi PPP berpendapat DPD dan DPR mempunyai fungsi yang sama, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran, serta mempunyai kedudukan yang setara dengan DPR, walaupun fungsi legislasi DPD untuk saat ini lebih sedikit daripada DPR, dan akan dikembangkan lebih lanjut melalui pengaturan dalam UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD. Dengan adanya DPR dan DPD yang sejajar, maka sejalan dengan pemikiran bahwa parlemen nantinya merupakan *bicameral houses*.

4. Kewenangan DPD dalam pembentukan Undang-Undang

Pada sidang PAH I BP MPR tahun 2000, Fraksi PDI-P mengusulkan agar utusan daerah ditingkatkan peranan dan kedudukannya menjadi DPD. Fraksi PDI-P tidak menginginkan DPD memiliki kewenangan yang luas, karena negara Indonesia adalah negara kesatuan. Fraksi PDI-P sejak sidang tahun 2000, berpendapat bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislasi. Fraksi PDI-P pada tahun 2000 mengemukakan bahwa RUU. Dalam Risalah

---

[171] Sekretariat Jenderal MPR-RI, ***Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hock I BP MPR...2000, op cit.,***hal. 23-27. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga, menanggapi yang dikemukakan oleh Fraksi PDI-P.

[172] *Ibid*.,hlm. 27. Usulan F-PPP dikemukakan oleh Lukman Hakim Saefudin. "Jadi kami mengusulkan bahwa pembahasan ini sebaiknya diberikan atau berada di dalam Bab sendiri dengan nama Bab Dewan Utusan Daerah. Mengapa kami lebih memilih Dewan Utusan Daerah bukan Dewan Perwakilan Daerah? Karena menurut kami kata perwakilan itu berkonotasi pada seseuatu yang mengacu pada masyarakat atau rakyat. Jadi wakil disitu artinya mewakili rakyat. Sedangkan daerah karena dia bukan dari representasi orang per-orang tapi dia sesungguhnya representasi wilayah atau daerah tertentu maka kami menggunakan istilah utusan supaya dapat membedakan antara Perwakilan Rakyat dengan Utusan Daerah, yang satu mewakili rakyat yang satu mewakili daerah tertentu."

Rapat Pleno Ke-32 Panitia *Ad Hoc* BP MPR tahun 2001 disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna. "Jika itu yang menjadi dasar pemikiran maka marilah kita lihat dulu bahwa kita di awal persidangan Badan Pekerja ini sudah menyampaikan bahwa kita adalah mempertahankan prinsip negara kesatuannya, yang menjadi soal mengapa seorang senator mempunyai wewenang seluas, yang gambarannya sebagian disampaikan oleh Pak Theo tadi itu adalah kalau Amerika yang kita jadikan rujukan. Karena senator di sebuah negara federal asal kedaulatannya memang ada di negara-negara bagian itu dan bagian kecil itulah yang diserahkan kepada Pemerintah Federal, sehingga yang sesungguhnya berdaulat adalah negara bagian, sebagian kecil saja kedaulatan itu yang diserahkan pada Pemerintah Federal. Oleh karena itu senator memegang peranan penting di situ karena dia adalah sebagai atribut kedaulatan yang justru diperlukan untuk mengontrol pemerintah federal ini, berbeda halnya dengan negara kesatuan. Negara kesatuan itu letak kedaulatannya adalah justru sudah ada dan kemudian inilah yang didistribusikan dalam bentuk desentralisasi kewenangan kepada daerah-daereh.

Oleh karena itu, jika demikian posisi dasarnya maka menjadi pertanyaan sekarang apakah memposisikan anggota DPD sekuat dan bahkan mendekati posisi dan kewenangan seorang senator itu valid untuk diterapkan di negara kesatuan? Itu yang pertama yang hendak saya sampaikan. Yang kedua, dengan kewenangan seperti itu dan besar seperti itu apakah tidak akan menimbulkan pertanyaan terhadap keanggotaan dewan atau status dari DPR sendiri? Karena kemungkinan bisa terjadi kalau dilihat dari fungsi- fungsi dan kewenangan dari DPD seperti itu dan luas seperti tadi itu maka orang bisa berpikir ini akan terjadi double representasi karena tidak jelas antara fungsi perwakilan wilayah dengan fungsi parlementarian dan fungsi representasi. Bukankah pada awal pembicaraan ketika kita berbicara tentang DPD dan DPR itu DPR adalah fungsi representasi politik

sedangkan DPD adalah mewakili kewilayahan, sehingga peran yang dimainkan DPD itu adalah sebatas hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan yang mencerminkan kekhasan dan keragaman daerah."

Pada sidang ke-32 tabun 2001 terdapat perbedaan terutama dalam hal fungsi legislasi DPD. Diusulkan agar DPD dapat mengusulkan RUU tertentu kepada DPR dan Presiden, karena DPR dan Presiden yang memutuskan sebuah UU (sebelumnya hanya diusulkan bahwa DPD dapat mengajukan RUU tertentu). Mengenai keikut sertaan DPD dalam pembahasan RUU tertentu tersebut, dijelaskan bahwa DPD tidak memiliki *voting right.*[173] Dalam hal DPD memberikan pertimbangan dalam RUU APBN, pertimbangan DPD diberikan setelah DPR atau Presiden menyampaikan RUU, [174] padahal dalam usulan tahun 2000. RUU APBN memerlukan persetujuan minimal Vz + 1 anggota DPD.

Fraksi PG berpendapat bahwa baik DPR maupun DPD sebagai bagian dari MPR memiliki fungsi legislasi,

---

[173] *Ibid*."Lalu persoalan ikul membahas, ini nami kalau tidak jelas juga persoalan. Apa ikut membahas itu kemudian punya *voting right.* Karena saya ikut membahas, ya, saya punya voting rightdi situ. Ini juga harus dijelaskan. Ikut membahas itu sampai sebatas mana. Saya kira, kalau kembali kepada persoalan bahwa kor dari pada legislasi kita ada pada Dewan Perwakilan Rakyat di mana seliap Rancangan Undang-undang untuk menjadi Undang-undang, itu harus disetujui bersama anlara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, maka membahas itu tidak termasuk di dalamnya hak untuk memberi *voting right.* Apalagi ini Dewan, bukan Anggota, karena nanti kita pikirkan kembali."

[174] *Ibid*."Kemudian persoalan berikulnya, pertimbangan, saya sangat setuju kalau itu sebatas pertimbangan. Sekarang Dewan Perwakilan Rakyat memberikan pertimbangan pada Dewan Perwakilan Rakyat alas Rancangan Undang-undang, anggaran pendapaian. Jadi kalau Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan, berarti rancangan nya, tentu ini dalangnya dari pemerintah selama ini. Kalau Rancangan Undang-undang yang lain, mungkin ada Rancangan Undang- undang yang darangnya dari DPR. Jadi stepnya adalah sudah ada Rancangan Undang-undang formil.Pemerintah di hadapan DPR menyampaikan Rancangan Undang-undang. Atau sebaliknya, Rancangan Undang-undang dari DPR, Presiden diundang, disampaikan Rancangan Undang-undang. Nah setelah itu, kemudain Dewan Utusan Daerah bisa masuk. Kalau itu memberi pertimbangan, kecuali kalau memberi usulan, usulan rancangan."

walaupun fungsi legislasi DPR terbatas.[175] Berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi, maka Fraksi Partai Golkar mengusulkan kewenangan yang dimiliki oleh DPD pada sidang ke 32, 38, dan 40 PAH I BP MPR Tahun 2000, serta sidang ke 32 PAH I BP MPR Tahun 2001. Pada usulan sidang ke 32 tahun 2000, DPD ketika masih menggunakan nomen klatur Dewan Utusan Daerah yang memiliki kewenangan mengusulkan RUU kepada DPR, membahas, dan memberikan persetujuan terhadap RUU, melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan tugas pemerintahan, dan mengajukan usul pemberhentian President Pada usulan sidang ke 38 tahun 2000, mengenai DPD diatur lebih rinci, selain itu diatur pula bahwa DPD dapat mengajukan pula usulan RUU kepada Presiden dengan persetujuan Presiden. Mengenai RUU APBN, dikemukakan pada sidang ke 40 PAH I BP MPR Tahun 2000 dimana baik DPR maupun DPD bersama menyetujui RUU APBN tersebut. Pada sidang ke 32 PAH I BP MPR Tahun 2001 terdapat perubahan yaitu dihilangkannya kata "mengusulkan kepada DPR,'' sehingga hanya kata ''mengusulkan". Dalam sidang tersebut juga ditegaskan tentang hal-hal yang diusulkan dalam sidang tahun 2000 termasuk temang fungsi legislatif DPD dan peranan DPD dalam pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, akan tetapi tidak terdapat lagi ketentuan bahwa RUU tertentu harus mendapat persetujuan DPD.

Dalam Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hock PAH I

[175] Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hock 1 BP MPR...2001, op cit.,hal. 19. "Dengan latar belakang pemikiran bahwa prinsip pemikiran bahwa MPR yang terdiri dari 2 (dua) badan ini atau 2 kamar Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, dua-duanya mempunyai fungsi legislasi tetapi jelas fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah terbatas, terbatas kepada apa yang secara eksplisit disebulkan disini yaitu di Pasal 22D yaitu RUU yang berkaiian dengan otonomi daerah, hubungan pusai dan daerah, pembentukan dan pemekaran sena pembangunan daerah, pengolahan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Jadi jelas bahwa fungsi legislasi yang ada pada Dewan Perwakilan Daerah terbatas kepada hal-hal yang secara eksplisit disebutkan dfPasal 22 D."

BP MPR 2000, Pasal 7 Tugas dan wewenang Dewan Utusan Daerah (DUD) meliputi:

a. Membahas RUU dan dengan persetujuan DPR mengajukan RUU umuk disetujui oleh DPR
b. Membahas RUU yang diajukan olieh Presiden dan memima persetujuan DPR untuk diajukan undang-undang.
c. RUU Yang telah diseiujui DPR dan DUD tetapi ditolak oleh Presiden dinyatakan menjadi undang-undang apabila2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DUD atau tidak lagi dibahas dan diajukan kepada DPR dan DUD pada masa sidang tersebut apabila gagal ketentuan perseorangan tersebut.
d. Membahas dan mengajukan RUU tentang perubahan luas dan batas wilayah negara .
e. Melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan tugas pemerintahan.
f. Mengajukan kepada Presiden usul pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden dan atau Wakil Presiden dtnilai melanggar UUD dan UU.

Pada tahun 2000, menurnt Fraksi PPP, DPD tidak memiliki fungsi legislasi, akan tetapi pada tahun 2001, Fraksi PPP mengemukakan bahwa DPD dan DPR mempunyai fungsi yang sama, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran, serta mempunyai kedudukan yang setara dengan DPR, walaupun fungsi legislasi DPD untuk saat ini lebih sedikit dari pada DPR, dan akan dikembangkan lebih lanjut melalui pengaturan dalam RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR. dan DPD.[176]

[176] Sekretariat Jenderal MPR-RI. Risaiah Rapal Plena K.e-25 PanitiaAd Hock 1 BP MPR... 2001. Hlm 4-5. Pandangan Fraksi PPP dikemukakan oleh Zain Badjeber. "Oleh kedua badan ini. bagaimana isi dari kekuasaan masing-masing itu kedudukan yang disebutkan Susduk itu natinya diatur dengan UU, disanalah kita memperdebatkan fungsi legislasi dari masing-masing, kami berpendapat sejak awal bahwa fungsi legislasi daripada DPD akan berbeda dengan fungsi legislasi daripada DPR sehingga diatur dalam UU dengan

Fraksi Reformasi dalam sidang tahun 2000, mendukung dibentuknya DPD sebagai pembawa aspirasi daerah, dan mengusulkan agar DPD memiliki fungsi legislasi yang terbatas hingga tahap pembahasan RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Dalam perkembangannya, pada usulan Fraksi Reformasi pada sidang PAH I BP MPR tahun 2001, diusulkan agar DPD memiliki hak untuk membahas UU dan *voting right* (hak menolak). Fraksi Reformasi berpendapat bahwa sebagai perwakilan daerah, DPD diberikan hak untuk kesetaraan dengan DPR di dalam MPR ke depan apalagi kita memang akan mengarah kepada sistem bikameral maka DPD ini juga sekaligus nanti bertindak sebagai tribunal di dalam *impeachment* atau pemakzulan terhadap presiden, dimana DPD dimintakan persetujuannya.[177]

Pada tahun 1999 Fraksi PBB mengemukakan bahwa DPR yang berwenang membentuk UU, bukan Pemerintah, jika terjadi perselisihan dimana UU sudah di setujui oleh rapat pleno DPR tapi Presiden menolak untuk memberikan persetujuan maka putusan akhir pengesahan suatu UU dilakukan oleh MPR yang terdiri

---

maksud untuk merubahnya lebih mudah, artinya pada awal mungkin fungsi legislasi pada DPR itu ada 10 pada DPD hanya ada 3, nantinya akan terjadi 4,5, sampai sama-sama 10, ini sesuai dengan kondisi yang kita hadapi,..."

[177] Sekretariat Jendera] MPR-R1, *Risalah Rapat Ke-5I Panitia Ad Hock I BP MPR*...2000, op cit,,hal. 41. Penyampaian pandangan akhir F-Reformasi dibacakan oleh A.M. Luthfi. "Bila kita perhatikan pcrjalanan sejarah Republik Indonesia semenjak kemerdekaannya pada 1945 sampai sekarang , maka setiap terjadi pcrgolakan daerah sebabnya pastilah masalah keadilan atau pembagian pendapatan dan kekuasaan yangtidak berimbang antara Pusat dan Daerah. Daerah merasa diperlakukan kurang adil dan kepentingan daerah selama setengah abad ini terkctepikan.Kadang-kadang Daerah mendapatkan sesuatu bukan yang mereka butuhkan atau yang mcreka minta, hanya semata atas pertimbangan Pusat. Karena itulah Fraksi Reformasi mendukung kehadiran Dewan Perwakilan Daerah yang memiliki sekedar hak legislasi untuk ikut membahasUndang-undang mengenai otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran. dan penggabungan, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan kemampuan Pusat dan Daerah. Bukankah pada akhirnya DPR lah yang akan memutuskan bersama sama dengan Presiden sebelum menjadi undang-undang.."

dari DPR dan Dewan Daerah, dan khusus mengenai UU yang menyangkut otonomi daerah atau yang mengatur daerah harus dengan persetujuan Dewan Daerah. DPD merupakan peningkatan dari Utusan Daerah yang ada dalam MPR, dan DPD merupakan perwakilan daerah yang memiliki fungsi yang terbasis di bidang legislasi, pengawasan, dan keuangan negara. Fraksi PBB mengemukakan: "Keterlibatan daerah dalam sebuah dewan ditingkat pengambilan keputusan tingkat nasional diharapkan akan memperkuat integritas nasional dan kebersamaan dan seluruh daerah dalam menatap Indonesia baru ke depan."[178]

Fraksi PBB dalam Pandangan Akhir Fraksinya dalam sidang PAH I BP MPR tahun 2000 mengusulkan agar DPD diberikan kewenangan untuk mengajukan serta membahas bersama Presiden, RUU mengenai otonomi daerah, pembentukan serta pemekaran daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta pengelolaan sumber daya alam di daerah agar merasa turut bersama-sama membangun negara.

[178] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hock I BP MPR*...2000, op cit.,hlm. 45. Penyampaian pandangan akhir F-PBB dibacakan oleh Hamdan Zoelva. "Bab baru mengenai Dewan Perwakilan Daerah, merupakan sebuah dewan yang sepenuhnya diharapkan semata -mata mewakili kepentingan daerahnya masing-masing, tidak saja kepentingan rakyat didaerahnya, lapi juga mewakili Kepentingan wilayah, pohon, ikan serta seluruh isi ruang wilayah daerahnya masing-masing. Dewan ini adalah peningkatan status dari utusan daerah yang selama ini dikenal dalam struktur MPR, yang sebelumnya memilikifraksi tersendiri di MPR dan sekarang bergabung dengan fraksi partai politik yang ada, Anggota dewan ini seluruhnya dipilih oleh rakyat di daerah secara Iangsung melalui pemilihan umum yang Iangsung, umum, bebas, jujur dan adii. Tenni saja. siapa saja boleh mencalonkan diri untuk bertarung merebut hati dan suara rakyat didaerahnya masing-masing baik perseonangan dan anggota partai politik maupun perseorangan yang tidak berpanai politik. Sebagai sebuah dewan tentunya dewan ini adalah sebuah lembaga kenegaraan yang baru dalam sistem ketataneganaan kiia, yang memiliki struktur organisasi, kekuasaan dan wewenang yang jelas yang ditentukan daliTm konstitusi ini. Walaupun dewan ini memiliki kekuasaan legislasi, kekuasaan dibidang pengawasan serta kekuasaan dibidang keuangan negara yang terbatas, akan tetapi diharapkan menjadi agen daerah dan salah satu beruuk keikutsertaan daerah dalam pengambilan keputusan ditingkat nasional dan negara."

Fraksi TNI/POLRI pada rapat tanggal 7 Oktober 1999 mengemukakan agar utusan daerah dihilangkan tanpa memberikan alasannya, alasan dikemukakan pada rapat keesokan harinya yaitu bahwa: ”UD adalah mewakili daerah sedangkan daerah juga mewakili rakyat kalau katakanlah rakyat sehingga ada duplikasi antara yang dipilih oleh Pemilihan Umum dan UD sehingga UD bisa dihapus....” Akan tetapi pada sidang 38 PAH I BP MPR tahun 2000, Fraksi TNI/POLRI mengusulkan agar Utusan Daerah tetap ada dan tidak mengalami perubahan dalam hal kedudukan dan kewenangan, akan tetapi pada sidang ke 51 PAH I BP MPR tahun 2000. Fraksi TNI/POLRI mengusulkan agar dibahas lagi secara mendalam mengenai DPD baik dari segi kedudukan dan kewenangannya,[179] dalam pembentukan UU, dan pengaruhnya terhadap perubahan struktur parlemen yang semula unikameral menjadi bikameral. Perubahan juga

[179] Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hock I BP MPR...2000, op cit.,hal. 17. Usulan F-TNI/POLRI dikemukakan oleh Hendy Tjaswadi. “Jadi kami tetap konsisten dengan kesepakatan awal antara Fraksi yaitu bahwa kita akan tetap mempenahankan pembukaan UUD 1945. Di dalam pcmbukaan pada alinea ke 4, butir 4 yang tercantum di sana adalah kaiimat yang berbunyi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam pcrmusyawaratan dan perwakilan dan lain scbagainya. Oleh karena itu kami berpendapat bahwa perwujudan dari butir 4 ini, lembaga permusyawaratan tetap masih berpegang pada kondisi yang pada saat ini yaitu Majclis Permusyawaratan Rakyat sedangkan lembaga perwakilan adalah DPR oleh karena itu kami berpendapat bahwa utusan daerah masih tetap ada seperti masa sekarang, komposisi sepeni sekarang. Kemudian kami melihat berdasarkan hal-hal tersebut maka rumusan dari utusan daerah babnya bisa tersendiri adalah sebagai berikut:

1.Mengenai utusan daerah, keanggotaan utusan daerah adalah dipilih pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung umum.bebas, rahasia, jujur dan adil.

2.Tiap propinsi memiliki aiau mempunyai 5 orang anggoia utusan daerah

3.Dalam mengambil keputusan mclalui pemungutan suara komposisi utusan daerah dan TNI/POLRI sebanding dengan DPR jadi 50%, 50% seperti komposisi suara indentik dengan KPU, meskipun pemerintahan 5 orang lapi pada saat pemungutan suara di dalam sidang KPU suara pemerimah yang 5orang sama dengan parpol yang sekian puluh orang,

4.Masa jabatan utusan daerah adalah 5 tahun dan berakhir dengan dilantiknya anggota utusan daerah yang baru/'

terjadi pada usulan tahun 2001, dimana Fraksi TNI/POLRI mengusulkan DPD sebagai penyeimbang, dan dengan adanya DPD maka parlemen menggunakan sistem bikameral yang dilakukan dalam rangka harmoni keparipumaan dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

F. Fungsi Legislasi pada masa berlakunya UUDS 1950

Konstitusi RIS 1949 belum berlaku efektif sampai digantikan dengan Undang-Undang Sementara 1950 (UUDS 1950). Sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Sementara 1950 yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959. Di dalam UUDS 1950 tidak diatur mengenai lembaga MPR. Alat perlengkapan negara menurut Pasal 44 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Sebagai pengganti lembaga MPR, khusus untuk menjalankan fungsi pembuatan Undang-Undang Dasar, dibentuk Lembaga Konstituante yang dipisahkan dari fungsi legislatif untuk membuat undang-undang yang biasa.[180]

Sebagaimana tersebut dalam Konstitusi RIS tentang sistem pemerintahan, UUD Sementara 1950 juga menganut sistem pemerintahan parlementer dengan karakter yang dapat dilihat dari sejumlah ketentuan berikut : *pertama*, presiden ialah kepala negara dan presiden berhak membubarkan DPR, *kedua*, menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sarna maupun untuk seluruhnya, dan pemerintah dipimpin oleh seorang

[180] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, S*ekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 19

perdana menteri dan ketiga, kekuasaan legislasi dilakukan oleh pemerintah bersama-sarna dengan DPR. Karena pemerintah bersama-sama dengan DPR pemegang kedaulatan rakyat, undang-undang tidak dapat diganggu gugat.[181]

Berdasarkan UUDS 1950, sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan parlementer yang semu (quasi parlementer). Sistem pemerintahan tersebut mirip sengan sistem pemerintahan Konstitusi RIS 1949. Sistem pemerintahan yang dianut UUDS 1950 sistem Quasi parlementer ditandai dengan ciri ciri sebagai berikut:

a. perdana menteri diangkat oleh presiden (seharusnya oleh parlemen) (Pasal 51 ayat 2)
b. kekuasaan perdana menteri sebagai ketua dewan menteri masih dicampur tangani oleh presiden (seharusnya presiden hanya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahannya adalah perdana menteri) (Pasal 46 ayat 1)
c. pembentukan kabinet dilakukan oleh presaden dengan menunjuk seseorang atau beberapa orang pembentuk kabinet (lazimnya oleh parlemen) (Pasal 50 jo 51 ayat 1)
d. pengangkatan atau penghentian menteri menteri dan kabinet dilakukan dengan keputusan presiden (lazimnya oleh parlemen) (Pasal 51 ayat 5)
e. Presiden dan wakil presiden berkedudukan selam sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan (seharusnya terpisah) (Pasal 45 jo 46 ayat 1)

Berdasarkan UUDS 1950, sistem pemerintahan seharusnya bersumber pada demokrasi Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUDS 1950. Namun dalam pelaksanaanya, demokrasi yang dipraktikan adalah demokrasi liberal, karena berlaku

[181] Pasal 95 ayat (2) UUD Sementara

sistem multipartai. Setelah hasil pemilu tahun 1955, tidak ada satupun partai yang menang dan mendapat kursi mayoritas (51%) di parlemen, sehingga pemerintahan mengalami ketidakstabilan politik. Hal ini dapat terlihat dengan sering jatuhnya kabinet dalam periode ini, yaitu dalam kurun waktu tahun 1950 - 1959.

Pada tanggal 1 April 1953 Undang Undang tentang Pemilihan Umum yaitu UU No 7 tahun 1953 diumumkan selanjutnya tanggal 29 september 1955 diadakan pemilihan umum (pemilu) yang pertama kali di Indonesla pemilu ini diselenggarakan untuk memilih anggota DPR Pada tanggal 10 November 1956 Konstituante hasil pemilu 1955 mulai menggelar sidangnya di Bandung. Dalam sidang ini agenda utama adalah menetapkan UUDS 1950, namun setelah bersidang selama tiga tahun badan yang bertugas membuat konstitusi tersebut gagal membuat UUD baru, Kegagalan ini disebabkan karena adanya perdebatan panjang diseputar persoalan dasar negara Pada tanggal 25 April 1950 presiden Soekarno memberikan amanatnya dalam sidang Konstituante agar menetapkan UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950 Selanjutnya tanggal 29 Me: 1950 konstituante kembali bersidang namun perdebatan tentang dasar negara Republik lndonesia masih saja terjadi Karena konstituante telah dianggap gagal menetapkan UUD 1945 akhirnya tanggal 5 Juli 1959 presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang berisi antara lain bahwa konstituante dibubarkan dan kembali ke UUD 1945.

Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUD Sementara 1950 berimplikasi pada fungsi legislasi. Salah satu perubahan mendasar, UUD Sementara 1950 tidak lagi menggunakan model lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*) sebagaimana Konstitusi RIS. Terkait dengan fungsi legislasi menurut UUD Sementara 1950 yaitu :

a. Pasal 89

   "Kecuali apa yang ditentukan dalam pasal 140 maka kekuasaan perundang-undangan, sesuai dengan

ketentuan-ketentuan bagian ini, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat “

b. Pasal 90
   1) Usul Pemerintah tentang undang-undang disampaikan kepada Dewan -Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden.
   2) Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan usul undang-undang kepada Pemerintah

c. Pasal 91
   Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengadakan perubahan-perubahan dalam usul undang-undang yang dimajukan oleh Pemerintah kepadanya.

d. Pasal 92
   1) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usul undang-undang Pemerintah dengan mengubahnja ataupun tidak, maka usul itu dikirimkannja dengan memberitahukan hal itu, kepada Presiden.
   2) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menolak usul undang-undang Pemerintah, maka hal itu diberitahukannya kepada Presiden.

e. Pasal 93
   Dewan Perwakilan Rakyat, apabila memutuskan akan memadjukan usul undang-undang, mengirimkan usul itu untuk disahkan oleh Pemerintah kepada Presiden.

f. Pasal 94
   1) Selama suatu usul undang-undang belum diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang lalu dalam bagian ini, maka usul itu dapat ditarik kembali oleh Pemerintah.
   2) Pemerintah harus mengesahkan usul undang-undang yang sudah diterima, ketjuali djika ia dalam satu bulan sesudah usul itu disampaikan kepadanja untuk disahkan, menjatakan keberatannja yang tak dapat dihindarkan.
   3) Pengesahan oleh Pemerintah, ataupun keberatan Pemerintah sebagai dimaksud dalam ajat yang lalu, diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden.

g. Pasal 95

1) Sekalian usul undang-undang yang telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat memperoleh kekuatan undang-undang, apabila sudah disahkan oleh Pemerintah.
2) Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat.

Hasil kerja legislasi sepanyang periode 1950-1959 (DPR Sementara 1950 dan DPR 1955) rnenunjukkan, lembaga perwakilan rakyat dapat dikatakan produktif dalam membahas rancangan undang-undang. Secara keseluruhan, selama periode itu telah dibahas sebanyak 382 rancangan undang-undang dengan perincian :280 disetujui menjadi undang-undang, 80 ditarik kembali, dan 22 rancangan belum selesai dibahas. Dari semua rancangan undang-undang itu, 17 merupakan inisiatif DPR dan delapan dari usul inisiatif tersebut berhasil ditetapkan menjadi undang-undang. Dengan terbatasnya jumlah rancangan undang-undang yang diusulkan DPR membuktikan bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, pemerintahatau eksekutif benar-benar mengontrol agenda legislatif sehingga anggora lembaga perwakilan rakyat menjadi terbatas untuk mengajukan inisiatif legislasi.[182]

Pada pada tanggal 22 April 1959 Presiden Soekarno menyampaikan amanat yang berisi anjuran untuk kembali ke UUD 1945. Pada dasarnya, saran untuk kembali kepada UUD 1945 tersebut dapat diterima oleh para anggota Konstituante tetapi dengan pandangan yang berbeda-beda. Oleh karena tidak memperoleh kata sepakat, maka diadakan pemungutan suara. Sekalipun sudah diadakan tiga kali pemungutan suara, ternyata jumlah suara yang mendukung anjuran Presiden tersebut belum memenuhi persyaratan yaitu 2/3 suara dari jumlah anggota yang hadir. Atas dasar hal tersebut, demi untuk

[182] TA.Legowo, 2002, *Paradigama Cheks and Balances dalam Hubungan Eksekutif Legislatif*, dalam laporan hasil Konverensi Melanjutkan dialog menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia, Internasional IDEA, Jakarta, hlm 92

menyelamatkan bangsa dan negara, pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan sebuah Dekrit Presiden yang isinya adalah:

a. Menetapkan pembubaran Konsituante
b. Menetapkan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950
c. Pembentukan MPRS dan DPAS

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka UUD 1945 berlaku kembali sebagai landasan konstitusional dalam menyelenggarakan pemerintahan Republik Indonesia.

G. Fungsi Legislasi pada masa berlakunya UUD 1945

1. Periode Orde Lama (1959 -1966)

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut : menetapkan pembubaran Konstituante, menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Dalam masa ini, sistem yang digunakan adalah presidensial. Inilah fase yang begitu berbahaya bagi Indonesia, ketika keputusan-keputusan politik dikendalikan dengan kekuasaan penuh seorang presiden. Indonesia mengalami tekanan, baik dari dalam maupun dari luar negeri. Karena fungsi kontrol yang seharusnya ditunaikan oleh legislatif sudah disetir oleh penguasa saat itu. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*) dalam prakteknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi presiden.

Fungsi legislasi dilaksanakan dibawah kendali Presiden terutama setelah terjadinya pertentangan antara DPR dan Presiden Soekarno pada 1960. Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955 karen aterjadi perbedan pendapat antar DPR dan Presiden Soekarno terkait dengan Rencana APBN tahun 1960. [183] Adanya perbedaan itu kemudian Presiden Soekarno mengeluarkan Penpres no nomor 3 Tahun 1960 yang isinya menghentikan semua kegiatan DPR. Untuk mengisi lembaga legislatif Presiden mengeluarkan Penpres Nomor 4 Tahun 1960 yaitu membentuk DPR Gotong Royong (DPR-GR) yang anggota dan komposisinya baru yang terdiri dari wakil dari golongan politik, golongan karyadan wakil dari Irian Barat. Hal ini dilakukan Presiden Soekarno sesuai dengan konsep gotong royong yang memberi tempat untuk semua kelompok. Selain mengubah komposisi hasil Pemilu 1955, secara nyata mulai dilakukan intervensi terhadap proses internal di DPR-GR dimana aturan Tata Tertib tidak lagi menjadi produk internal DPR-GR tetapi daitur presiden melalui Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 1960 tentang Tata Tertib DPR-GR. Intervensi Presiden Soekarno bisa dilihat dalam Pasal 103 Tata Tertib 1960 yang menyatakan :

a. Keputusan sedapat mungkin dilakukan dengan kata mufakat.
b. Jika kata mufakat termaksud dalam ayat (1) pasal ini tidak tercapai, maka pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Presiden.
c. Presiden mengambil keputusan dengan dengan memperhatikan pendapat-pendapat termaksud dalam ayat (2)

[183] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* : Menguatnya model legislasi Parlementer dalam sistem presidensiil Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 132

2. Fungsi Legislasi Masa Orde Baru (1966-1998)

Pemerintahan Orde Baru ditandai dengan lahirnya Supersemar tahun 1966. Lembaga-lembaga negara yang dibentuk masih bersifat sementara. Pembentukan lembaga MPRS tidak dilakukan melalui pemilu, tetapi MPRS memposisikan diri sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, yaitu sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Untuk pengangkatan anggota MPRS dari utusan-utusan daerah, DPRD mengajukan calon-calon kepada Presiden dalam jumlah sebanyak-banyaknya dua kali jatah yang ditentukan untuk daerah itu. Bila belum ada DPRD, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan calon-calon itu dengan memperhatikan pertimbangan instansi-instansi sipil dan militer, organisasi-organisasi rakyat dan tokoh-tokoh di daerahnya. [184] Wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan "45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.[185]

Cara pengisian keanggotaan MPR dilakukan melalui tiga cara yaitu: [186] melalui pemilu, melalui pemilihan bertingkat, dan melalui pengangkatan/penunjukan. Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu,

[184] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hlm. 228

[185] Ibid., hlm 229

[186] Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain,* Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 186

karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan. Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah.[187] Anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedangkan DPRD pengisian keanggotaaanya dilakukan dengan cara pemilu. Sedangkan cara pengisian anggota MPR melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golkar ABRI maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI. Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan. Untuk utusan golongan, Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 menentukan bahwa yang disebut "golongan-golongan" ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi." Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif di bidang ekonomi. Tetapi praktek masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai

[187] Dikatakan "sebagian" karena memang hanya sebagian saja anggota MPR dari utusan daerah dipilih secara bertingkat, sedangkan sebagian yang lain sebagai jabatan ex officio (Gubernur). Tidak ada dasar konseptual yang kokoh menentukan Gubernur adalah ex officio anggota MPR. Dalam kenyataan, utusan daerah yang dipilih DPRD Tingkat I terutama dari pejabat-pejabat di daerah seperti Panglima Kodam, Rektor Universitas sama sekali tidak ada kaitan mewakili rakyat di daerah. Di MPR, utusan-utusan daerah tidak memperjuangkan kepentingan daerah, melainkan kepentingan penguasa belaka. (Bagir Manan, DPR,DPD, dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 73).

pihak yang mengangkat.[188] Memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Presiden hanya akan mengangkat golongan hanya untuk menyokong Presiden atau politik Presiden.

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang kemudian mendistribusikan kedaulatan rakyat tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara ini dipertahankan selama masa pemerintahan Orde Baru.

3. Fungsi Legislasi Awal Reformasi (1998 -2004)

Pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD 1945, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya. Sedangkan Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, dan badan-badan kolektif lainnya.

Dalam periode 1999-2004 kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara meningkat. Meningkatnya supremasi MPR diperlihatkan dengan adanya Sidang Tahunan MPR yang bertujuan untuk meminta laporan

[188] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.72

kinerja dari seluruh lembaga tinggi negara. MPR juga melakukan terobosan fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali dalam 4 (empat) tahun berturut-turut. Kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar ini sebelumnya tidak pernah dilaksanakan oleh MPR.

Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.[189]

MPR sebagai lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, justru tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

H. Sistem Perwakilan di Indonesia dalam Peraturan Perundang-undangan

1. Sistem Perwakilan menurut Konstitusi

Ada beberapa prinsip sistem pemerintahan yang dianut setalah perubahan UUD 1945, yaitu *pertama,* prinsip negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang kekuasaannya dibatasi oleh hukum

[189] Selain kedudukannya yang berubah, keanggotaan MPR pun berubah. Anggota MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan anggota DPD. Susunan keanggotaan MPR ini pertama kali diusulkan oleh Gregorius Seto Harianto juru bicara F-PDKB dalam Rapat Ke-2 BP MPR RI, 6 Oktober 1999 yang menyatakan bahwa... " Di dalam kerangka penataan sistem pemerintahan atau sistem MPR, MPR terdiri dari DPR dan ditambah utusan daerah. MPR sekarang ini kami usulkan untuk terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Utusan Golongan kita hapuskan. Semua anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah dipilih langsung dalam Pemilihan umum..." (*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara*)

dan konstitusi. Negara yang menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, menghormati hak asasi mansuia dan prinsip *due process of law.* Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggaran peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[190] Prinsip negara hukum ini diperkuat oleh prinsip penghormatan dan jaminan terhadap hak asasi mansuia.

Kedua, sistem konstitusional yang berdasarkan pada sistem *check and balances yaitu* sistem yang saling mengimbangi antara lembaga-lembaga kekuasaan negara. Sistem ini memberikan pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara sesuai undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang rendah, semuanya sama diatur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing. Atas dasar semangat itulah perubahan pasal 1 ayat 2, UUD 1945 dilakukan, yaitu perubahan dari *"Kedaulatan ditangan rakyat dan dalakukan sepenuhnya oleh MPR",* menjadi *"Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".* Ini berarti bahwa kedautalan rakyat yang dianut adalah kedaulatan berdasar undang-undang dasar yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar oleh lembaga-lembaga negara yang diatur dan ditentukan kekuasaan dan wewenangnya dalam undang-undang dasar. Oleh karena itu kedaulatan rakyat, dilaksanakan oleh MPR, DPR, DPD, Presdiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, BPK dan lain-lain sesuai tugas dan wewenangnya yang diatur oleh UUD. Bahkan rakyat secara langsung dapat melaksanakan kedaulatannya untuk menentukan Presiden dan Wakil Presidennya melalui pemilihan umum.

Sistem ini tetap dalam frame sistem pemerintahan presidensial, bahkan mempertegas sistem presidensial itu, yaitu Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, akan tetap bertanggung kepada rakyat dan senantiasa dalam pengawasan DPR dan DPD. Presiden

[190] *Pasal* 24 ayat 1 UUD 1945

hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya karena melakukan perbuatan melanggar hukum yang jenisnya telah ditentukan dalam undang-undang dasar atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. DPR dapat mengusulkan untuk memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya manakala ditemukan pelanggaran hukum yang dilakukan Presiden sebagaimana yang ditentukan dalam undang-undang dasar.

Memperhatikan sistem perwakilan rakyat yang dianut setelah perubahan UUD 1945, telah mengandung semangat demokrasi yang cukup kuat. Hal ini terbukti dengan adanya penegasan mekanisme rekrutmen anggota lembaga perwakilan yang seluruhnya dipilih melalui mekanisme yang sangat demokratis yaitu seluruhnya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Demikian juga tercermin dalam upaya memperkuat posisi lembaga perwakilan (DPR dan DPD) dengan menegaskan fungsi-fungsi lembaga perwakilan dalam bidang legislasi dan anggaran yang lebih tegas. Disampiung itu pemberian hak-hak DPR dan DPD yang dijamin UUD untuk mengawasi Presiden/pemerintah serta keterlibatan lembaga perwakilan dalam penentuan kejabakan administrasi pemerintahan tertentu, menunjukkan bahwa fungsi lembaga perwakilan telah menembus masalah-masalah administratif bahkan pada beberapa fungsi yudikatif yaitu menuntut pemberhentian Presiden setlah melalui penyeldikan oleh DPR serta penentuan hakim agung dan hakim konstitusi. Tetapi pada sisi lain, kewenangan MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dikurangi yaitu hanya pada fungsi legislasi pada tataran perubahan dan penetapan undang-undang dasar dan fungsi administratif dalam pelantikan Presiden serta pemilihan Presiden atau wakil presiden dalam hal-hal tertentu. Pada sisi lain dengan jaminan hak-hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang dasar memberikan hak-hak politik yang lebih nyata dan transparan kepada rakyat dalam melakukan akses

terhadap pemerintahan baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan rakyat yang ada.

Perubahan UUD 1945 membawa perubahan yang cukup mendasar mengenai sistem perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia. Paling tidak ada tigak aspek mendasar mengenai lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD 1945, yaitu; mengenai struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, fungsi dan kewenangannya serta pengisian anggota lembaga perwakilan.

Ada tiga lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. MPR memiliki fungsi yang sama sekali berbeda dengan DPR dan DPD, sedangkan DPR dan DPD sendiri memiliki fungsi yang hampir sama, hanya saja DPD memiliki fungsi dan peran yang terbatas. Jika dilihat dari jumlah lembaga perwakilan rakyat maka sistem perwakilan yang dianut bukanlah sistem bikameral karena ada tiga lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan jika melihat hanya DPR dan DPD maka kedua lembaga perwakilan ini merupakan bentuk sistem bikameral akan tetapi bukan sistem bikameral yang murni (*strong bicameral).* Keanggotaan DPR adalah representasi rakyat di seluruh Indonesia secara proporsional melalui partai politik *(political representation)* dan DPD sebagai representasi dari daerah (daerah provinsi) dari seluruh Indonesia *(regional representation)* memiliki posisi yang sama sebagaimana tercermin dalam jumlah anggota DPD yang sama banyaknya dari setiap provinsi.

Memperhatikan tugas dan kewenangan MPR dalam UUD 1945, sebagai lembaga perwakilan, MPR hanya memiliki tiga fungsi yang pokok yaitu; fungsi legislasi yaitu melakukan perubahan dan atau menetapkan undang-undang dasar, fungsi administratif, yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden serta memilih/mengangkat Presiden atau Wakil Presiden dalam hal-hal tertentu, serta fungsi judikatif yaitu

memutuskan untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang diusulkan oleh DPR. Dengan demikian dibanding dengan sebelum perubahan UUD 1945, kewenangan dari MPR menjadi sangat terbatas dan limitatif . Walaupun demikian kewenangan MPR merubah dan menetapkan undang-undang dasar serta memberhentikan serta mengangkat dan memilih presiden atau wakil presiden dalam hal-hal tertentu menunjukkan adanya kwenangan besar yang dimiliki MPR. Hal ini adalah wajar karena MPR adalah gabungan dari seluruh anggota DPR dan DPD.

Sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945 DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang menunjukkan adanya semangat untuk memperkuat posisi DPR sebagai lembaga legislatif. Namun dalam kenyataannya kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang sama kuatnya dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah (Presiden) yaitu masing-masing memiliki lima puluh persen hak suara, karena setiap undang-undang harus memperoleh persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR.

Disamping itu DPR memiliki fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui anggaran yang diajukan oleh pemerintah. Disinilah keterlibatan DPR dalam administrasi pemerintahan, yaitu mengontrol agenda kerja dan program pemerintahan yang terkait dengan perencanaan dan penggunaan anggaran negara. Dalam melakukan fungsi pengawasan DPR diberikan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, serta hak yang dimiliki oleh setiap anggota DPR secara perorangan yaitu hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan perndapat serta hak imunitas.

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan salah satu hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 awalnya diharapkan akan dapat menciptakan prinsip *check and balances* di parlemen. Oleh sebab itu,

maka Dewan Perwakilan Daerah dilengkapi dengan sejumlah kewenangan. Dalam bidang legislasi, Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah merupakan hasil amandemen ke tiga dari Undang-undang Dasar 1945 sebagai konstutusi kita yang diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Pengaturan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan ke tiga yaitu diatur dalam Pasal 22 C yaitu :

a. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
b. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
c. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
d. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Didalam Pasal 22D Undang-undang Dasar 1945 hasil perubahan mengatur tentang tugas dan kewenangan dan masa jabatan Dewan Perwakilan Daerah yaitu :

a. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

b. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan
sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
c. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
d. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.[191]

2. Perkembangan Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD dalam Peraturan Perundang-Undangan

a. Fungsi Legislasi DPD dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk mewujudkan hal

[191] Pasal *22D* Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan ke tiga

tersebut dibentuk lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah dalam rangka menegakkan nilai-nilai demokrasi, keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan dan politik bangsa, setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi perubahan yang mendasar dalam tatanan kenegaraan termasuk dalam susunan dan kedudukan lembaga permusyawaratan, lembaga perwakilan rakyat dengan adanya lembaga perwakilan daerah. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas dipandang perlu untuk membentuk Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam rangka meningkatkan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat/daerah untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif serta meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja anggota lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dan daerah demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Pasca Amandemen UUD 1945 terjadi perubahan struktur ketatanegaraan, yang salah satunya yaitu adanya lembaga perwakilan baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan diselanjutnya ditindaklanjuti dengan lahir suatu Undang Undang yang pertama yang mengatur tentang DPD yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, yang selanjutnya disebut UU MD3

Dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 2003 pasal 44 DPD mempunyai fungsi sebagai berikut :

1) Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;[192]
2) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.[193]

Selanjutnya terkait dengan tugas dan wewenang DPD diatur dalam pasal 42 yaitu :

1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2) DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.
3) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.

---

[192] *Penjelasan* UU Nomor 22 Tahun 2003 : *yang dimaksud dengan legislasi tertentu dalam hal fungsi pengajuan usul dan ikut membahas rancangan undang-undang adalah menyangkut rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan dalam hal fungsi pemberian pertimbangan atas rancangan undang-undang adalah menyangkut rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.*

[193] *Penjelasan* UU Nomor 22 Tahun 2003 : *yang dimaksud dengan fungsi pengawasan atas pelaksanaan legislasi tertentu adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.*

Pasal 43

1) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.
2) DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.
3) Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.
4) Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

DPD juga mempunyai kewenangan pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 46 yaitu :

1) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.

3) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Penjelasan Pasal 46 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003 menyebutkan bahwa yang dimaksud DPD dapat melakukan pengawasan adalah :

1) DPD menerima dan membahas pemeriksaan keuanngan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.
2) DPD dapat meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanan undang-undang tertentu.
3) DPD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu.
4) DPD menngadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan monitoring/pemantauan atas pelaksanaan undanng-undang.

Apabila kita cermati peraturan perundang-undangan yang pertama yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah terkait fungsi, tugas dan kewenangannya masih timpang dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan belum adanya mekanisme *check and balances* diantara lembaga perwakilan tersebut.

b. Fungsi Legislasi DPD dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009

Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejewantahkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah, agar

sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan dan politik bangsa, termasuk perkembangan dalam lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah telah dibentuk Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, sebagai upaya penataan susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah.

Untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, perlu diwujudkan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah sehingga mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokratis dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, pentingnya penataan kembali kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan Dewan

Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu proses mereformasi sturuktur dan tatanan kelembagaan negara yang ada di Indonesia. Pembentukan DPD tersebut telah mengubah konsep parlemen di Indonesia yang sebelumnya merupakan konsep satu kamar (unikameral) kemudian berubah menjadi konsep dua kamar (bikameral). Perubahan ini tentu membuat perubahan mendasar dalam hal pembuatan peraturan perundan–undangan. Peranan legislasi yang sebelumnya dilakukan sepenuhnya oleh DPR bersama-sama presiden, kemudian berkembang dengan memberikan sebagian kewenangan legislasi tersebut kepada DPD.[194] Jimly Asshiddiqie mangatakan bahwa walaupun DPD mempunyai kewenangan terbatas seputar kepentingan daerah, akan tetapi dapat dikatakan bahwa DPD mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu DPD mempunyai fungsi penunjang atau auxiliary terhadap fungsi DPR dalam fungsi legislasi atau disebut juga sebagai co-legislator, daripada legislator sepenuhnya.[195]

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi, kedudukan DPD perlu ditempatkan secara tepat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada

[194] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006) hlm.139

[195] *Ibid.*

pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan.[196]

Ide pemikiran dari lahirnya DPD sebagai kamar baru dalam sistem parlemen di Indonesia yaitu untuk memberikan sebuah *double check* sehingga lebih representatif terhadap kepentingan rakyat. Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka meningkatkan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang lembaga, serta mengembangkan mekanisme checks and balances antara lembaga legislatif dan eksekutif, serta meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja anggota lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Dalam membentuk undang-undang yang mengatur secara komprehensif tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terjadi pengubahan judul, dengan menghapus frasa "Susunan dan Kedudukan" yang tercantum dalam judul Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Penghapusan tersebut dimaksudkan untuk tidak membatasi pengaturan yang hanya terbatas pada materi muatan susunan dan kedudukan lembaga, tetapi juga mengatur hal-hal lain yang lebih bersifat komprehensif. Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 224 dijelaskan tentang tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah yaitu :

[196] *Penjelasan,* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD 3

1) Dewan Perwakilan Daerah mempunyai tugas dan wewenang:
   a) dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
   b) Ikut membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
   c) Ikut membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
   d) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
   e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
   f) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan

agama kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
h) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota BPK; dan
i) kut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2) Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

Pasal 225 disebutkan :

a) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224, DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
b) Dalam menyusun program dan kegiatan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, DPD dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
c) Pengelolaan anggaran DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPD di bawah pengawasan

Panitia Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

d) DPD menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran DPD dalam peraturan DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
e) DPD melaporkan pengelolaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada publik dalam laporan kinerja tahunan.

c. Fungsi Legislasi DPD dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk lembaga permusyawaratan/perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan dimaksud bertujuan mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang UU MD3 pada dasarnya sudah membuat pengaturan menuju terwujudnya lembaga permusyawaratan/perwakilan yang demokratis, efektif, dan akuntabel. Akan tetapi, sejak Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diundangkan, masih terdapat beberapa hal yang dipandang perlu untuk ditata kembali melalui penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.[197] Penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 didasarkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatatanegaraan, seperti dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

[197] *Penjelasan* Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, hlm 1

Perundang-Undangan, atau disebut UU P3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang membatalkan beberapa ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 /PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN.[198]

Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances*, yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Menurut Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang mengatur tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang baru disyahkan bulan agustus 2014. Pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Bab IV Pasal 246 sampai dengan Pasal 313 Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2014 diantaranya yaitu :

[198] *Ibid, hlm 2*

Pasal 248

1) Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi:
   a) Pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
   b) Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
   c) Pemberian pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
   d) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Pasal 249

1) Dewan Perwakilan Daerah mempunyai wewenang dan tugas:
   a) Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber

daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat;

b) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
c) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
d) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
f) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;

h) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota BPK; dan
i) Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2) Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

Pasal 256

DPD berhak:

a) Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
b) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
c) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

d) Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Pasal 276

a) DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional.
b) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang disertai dengan naskah akademik dapat diusulkan oleh Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja.
c) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diputuskan menjadi rancangan undang-undang yang berasal dari DPD dalam sidang paripurna DPD.

Pasal 277

a) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.
b) Surat pengantar pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyebut juga Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja yang mewakili DPD dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut.

Pasal 278

a) DPD menyampaikan daftar inventarisasi masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak diterimanya usulan rancangan undang-undang dari DPR atau Presiden.

b) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR dan Presiden dengan surat pengantar pimpinan DPD.

Keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang yang terkait dengan kewenangan DPD, antara lain menyampaikan pandangan/pendapat dan mengajukan daftar inventarisasi masalah (DIM) secara tertulis namun tidak ikut dalam pengambilan keputusan.

Pasal 281

DPD memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (1) huruf c kepada pimpinan DPR.

Pasal 282

a) Terhadap rancangan undang-undang tentang APBN, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
b) Terhadap rancangan undang-undang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya surat dari pimpinan DPR.
c) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan secara tertulis oleh

pimpinan DPD kepada DPR setelah diputuskan dalam sidang paripurna DPD.

d) Dalam pemberian pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) berlaku ketentuan Pasal 176.
e) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian pertimbangan diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.

Apabila melihat ketentuan dalam UU MD3 terjadi ketimpangan-ketimpangan dalam pengaturan kelembagaan antara DPR dan DPD, hal ini bisa dilihat sebagai berikut :

a) Pengaturan DPR diatur dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 245. Sedangkan pengaturan DPD diatur dalam Pasal 246 sampai dengan 262. Hal ini berarti secara umum DPR diatur dalam 178 ketentuan, sedangkan DPD diatur dalam 16 ketentuan. Hal ini menunjukkan bahwa kesungguhan dalam menyusun aturan main lembaga perwakilan sungguh sangat timpang. Padahal keduanya merupakan lembaga negara yang harus saling mengisi demi implementasi *checks and balances* dalam demokrasi desentralistik.
b) Alat kelengkapan di antara DPR dan DPD juga timpang, karena di DPR ada 10 alat kelengkapan [Pasal 83 ayat (1) UU MD3], sementara di DPD hanya ada 7 alat kelengkapan [Pasal 259 ayat (1) UU MD3]. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan aspek struktur organisasi dalam rangka mendukung pelaksanaan wewenang, fungsi, dan tugas sangat tidak seimbang. Ketimpangan semacam ini semata-mata bukan karena persoalan konstitusional, melainkan persoalan politik perundang-undangan yang dibangun oleh pembentuk UU MD3.

c) Penamaan yang dipergunakan untuk menyebutkan alat kelengkapan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 259 ayat (1) UU MD3 memergunakan numenklatur yang menurut Kamus Bahasa Indonesia bersifat tidak tetap. Hal ini menunjukkan bahwa ada keinginan/kesengajaan dari pembentuk UU MD 3 untuk meletakkan sifat kesementaraan alat kelengkapan tersebut secara permanen, padahal DPD menurut UUD 1945 merupakan Lembaga negara yang bersifat tetap. Cara semacam ini jelas tidak memberikan pengharagaan dan penghormatan yang layak diantara sesama lembaga negara pemegang fungsi representasi. Alat kelengkapan yang dimaksud dalam Pasal 259 ayat (1) UU MD3 yang mengandung makna kesementaraan yakni "Panitia" pada Panita Musyawarah, panitia kerja, Panitia Perancang Undang-Undang, dan Panitia Urusan Rumah Tangga.
d) Hak anggota DPR dan anggota DPD juga mengalami diskriminasi yang sangat mencolok. Hak anggota DPR dirumuskan dalam 11 item (Pasal 80 UU MD3), sedangkan hak anggota DPD dirumuskan hanya 7 item (Pasal 257 UU MD3). Perlu diketahui bahwa hak anggota ini merupakan prinsip yang harus dipergunakan untuk mem-back up pelaksananaan fungsi kelembagaan. Tanpa hak yang dirumuskan secara signifikan, maka dimungkinkan akan mengakibatkan ketiadaan kepastian hukum yang sama. Dengan demikian jika hak itu tidak diatur secara equal, maka hal ini jelas melanggar Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Diskriminasi hak anggota DPR dan DPD nampak jelas dalam ketentuan Pasal 80 UU MD3 yang berbunyi anggota DPR berhak:

(1) mengajukan usul rancangan undang-undang;
(2) mengajukan pertanyaan;
(3) menyampaikan usul dan pendapat;
(4) memilih dan dipilih;
(5) membela diri;
(6) imunitas;
(7) protokoler;
(8) keuangan dan administratif;
(9) pengawasan;
(10) mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan
(11) melakukan sosialisasi undang-undang.

Sedangkan menurut Pasal 257 UU MD3 berbunyi anggota DPD berhak:

(1) bertanya;
(2) menyampaikan usul dan pendapat;
(3) memilih dan dipilih;
(4) membela diri;
(5) imunitas;
(6) protokoler; dan
(7) keuangan dan administratif.

Dengan mememperhatikan sistematika pengaturan yang demikian ini, menunjukkan bahwa terdapat pelemahan terhadap wewenang, fungsi, dan tugas DPD. Kewenangan konstitusional DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi direduksi oleh UU MD3 sehingga terjadi ketimpangan antara DPR dan DPD.

d. Fungsi Legislasi DPD dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah berkaitan dengan tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang

–Undang Nomor 12 tahun 2011 yaitu ada delapan yaitu : perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.[199]

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja UndangUndang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah

Negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam

Bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 salah satu pendapat Mahkamah Konstitusi adalah bahwa salah satu perubahan UUD 1945 yang mendasar adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu perubahan dari "Kedaulatan

[199] Pasal 1 angka 1 , Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan tersebut membawa implikasi konstitusional yang mendalam yang tercermin pada sistem penyelenggaraan kekuasaan negara setelah perubahan. Jika kedaulatan rakyat sebelum perubahan dilakukan sepenuhnya oleh MPR maka setelah perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar yang di dalamnya diatur mekanisme penyelenggaraan kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Dalam hal ini, DPR, DPD, dan Presiden menyelenggarakan kedaulatan rakyat di bidang legislasi sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Oleh karena seluruh aspek penyelenggaraan negara dalam bidang legislasi berdasarkan kedaulatan rakyat harus merujuk ketentuan Undang-Undang Dasar maka sistem yang hendak dibangun adalah sistem konstitusional, yaitu sistem penyelenggaraan negara yang berdasarkan pada ketentuan konstitusi. Sistem konstitusional yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan dimuat dalam Penjelasan Umum "Sistem Pemerintahan Negara" angka II. Dalam sistem konstitusional, kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga negara diatur dan dirinci sedemikian rupa dan saling mengimbangi dan membatasi antara satu dan yang lainnya berdasar ketentuan Undang-Undang Dasar. Sistem demikian membawa konsekuensi konstitusional pada tingkat penerapan dan penyelenggaraan kekuasaan negara, antara lain, terhadap struktur, mekanisme, dan hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara;

Namun demikian, UU MD3 yang dibentuk pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang –undangan tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, mengikis kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

1) materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2) teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3) terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
4) penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.[200]

Dalam penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 terdapat materi muatan baru dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 antara lain :

1) penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2) perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan

[200] Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hlm 2

Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;

3) pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4) pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
5) pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
6) penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.[201]

Ketentuan DPR dan DPD dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang –undangan adalh sebagai berikut

Pasal 20

1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.
2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
4) Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
5) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum

[201] Penjelasan, *Ibid*, hlm 2

penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 21

1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.

Pasal 22

1) Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.
2) Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPR.

Pasal 23

1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
   a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
   b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
   c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang – undangan, Apabila dicermati terkait dengan pasal-pasal yang mengatur, kewenangan DPD masih lemah dan direduksi kewenangannya dibandingkan dengan DPR, meskipun sudah ada keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang memperkuat kewenangan DPD.

I. Sistem Perwakilan bikameral yang dianut Indonesia

Pilihan atas model dua kamar (bikameral) dalam lembaga perwakilan rakyat dijelaskan C.F. Strong dengan mengutip pendapat *Lord Bryce* bahwa *no lesson of constitutional history has been more deeply imbided than that which teaches the uses of second chamber.*

Mengikuti argumen itu, *Lord Bryce* mengatakan bahwa kamar kedua (*second chamber*) mempunyai empat fungsi, yaitu :

1. *revision of legislation,*
2. *initiation of noncontroversial bills,*
3. *delaying legislation of fundamental constitutional*

importance so as `to enable the opinion of nation to adequately expressed upon it`, dan

4. *public debate.*

Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari, karenanya,lembaga legislatif dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.

Argumentasi pentingnya kamar kedua dalam lembaga legislatif juga menimbulkan perdebatan lain terutama relasi antar kamar. Giovanni Sartori membagi model bikameral menjadi tiga jenis, yaitu :

1. sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism/soft bicameralism)* yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya.
2. System bikameral yang simetris atau relatif sama kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism),* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamarnya nyaris sama kuat.
3. *Perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang

Dalam hubungan dengan tiga model bikameral yng dikemukakan oleh Giovanni Sartori tersebut, Denny Indrayana mengemukakan : *Weaak bicameralism* sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarya. Artinya dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral)*. Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parleen. Yang menjadi pilihan, karenanya, adalah terwujudnya sistem *strong bicameralis.*

Disamping tiga model bikameral berdasarkan tingkatan kekuatan itu, Giovanni Sartori juga membedakan bikameral

menjadi tiga jenis berdasarkan komposisi keanggotaan antara kedua kamar di lembaga legislatif, yaitu:

a. bikameral yang unsurnya sama (*similar bacameralism),*
b. bikameral yag unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism),*
c. bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism)*.

Model dua kamar dari unsur yang sama mudah terjebak ke dalam model unikameral, sebaliknya apabila terlalu berbeda potesial menumbuhkan *deadlock* dalam proses legislasi menghasilkan *likely bicameralism.* Mengacu kepada jenis-jenis bikameral yang diajukan oleh Giavanni Sartori itu Denny Indrayana mengemukakan bahwa bikameral ideal sebaiknya mengarah kepada perpaduan antara *strong bicameralism* dengan *likely bicameralis.*

Berbeda dengan Geovanni Sartori, hubungan hubungan antara kamar terutama kuat dan lemahnya (*strong versus weak bicameralism)* menurut Arend Lijphart ditentukan oleh tiga aspek. *Pertama, the first important aspect is the formal constitution power that two chambers have.* Dalam aspek ini, imbuh Arend Lijpihart, pola umum yang terjadi adalah kamar kedua cenderung menjadi subordinat dari kamar pertama. Misalnya, dalam proses pengusulan legislasi, *negative vetoes* kamar kedua sering kali dabaikan oleh kamar pertama.

Kedua, the actual political importance of second chambers depends not only on their formal power but also their method of selection. Dalam hal ini Arend Lijphart menjelaskan, keseluruhan kamar pertama dipilih secara langsung sedangkan sebagian besar kamar kedua tidak dipilih secara langsung. Karena perbedaan ini, kamar yang tidak dipilih akan mengalami *lack the democraticlegitimacy.* Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua dapat menjadi kompensasi untuk meningkatkan kekuasaan karena pembatasan-pembatasan yang dilakukan. Karena legimitasi yang diperoleh dengan metode pemilihan itu, sistem bikameral diklasifikasikan menjadi *symmetrical* atau *asymmetrical.*

Dalam hal ini Arend Lijphart menegaskan, *symmetrical chambers are those with equal or only moderately unequal constitutional powrs and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respect.* Ketiga, *the crucial difference between the two chambers of bicameral legislature is that second chambers may be elected by different methods or designed so as to overrepresant certain minorities.* Dalam hal tersebut, tambah Arend Lijphart, perbedaan komposisi kamar disebut *bicameral incongruent.* Contoh paling nyata terjadi pada kamar kedua digunakan pada kamar federal untuk mewakili unit-unit komponen yng lebih kecil dalam federasi.

Masalah yang sering kali ditampilkan sebagai penolakan atas sistem bikameral, adalah efisiensi dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan menyatakan bahwa sistem dua kamar (bikameral) akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Karenanya, sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua system seperti tersebut di atas dibanding dengan "ongkos yang harus dibayar" berupa waktu yang diperlukan dalam proses pembuatan undang-undang. Karenanya, negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan cara masing-masing berupaya untuk mengatasi masalah yang mucul antara lain dengan membentuk *conference committee* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut. Jika terkelola dengan baik, kemungkinan sistem dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja.

Sementara itu, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dapat pula dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang melaui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Bagaimanapun, dengan adanya dua majelis akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislasi dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa secara ganda (*double check)*. Keunggulan sistem

double check ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan undang-undang memiliki anggota yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.

Bagir Manan mengemukakan beberapa pertimbangan bagi bangsa Indonesia untuk menerapkan sistem bikameral, yaitu:

a. Sistem dua kamar merupakan mekanisme *check and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang lanngsung mewakili rakyat.
c. Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR

BAB IV
FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERBASIS PARLEMEN BIKAMERAL DI INDONESIA

A. Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

Kata "legislasi" berasal dari bahasa Inggris "legislation" yang artinya perundang-undangan dan pembuat undang-undang, sedang kata *legislation* berasal dari kata kerja "*to legislate"* yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.[202] Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia legislasi berarti pembuat undang-undang, dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi pembuat undang-undang.[203] Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang , legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process)*.[204] Menurut Jeremy Betham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai " *any form of law making"*[205]dengan demikian bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dikaitkan dengan pengertian *"enacted law"," staute"* atau undang-undang dalam arti luas.[206]

Terkait dengan fungsi legislasi tersebut, **Jimly Asshiddiqie** mengatakan: [207] Kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau

---

[202] John M. Echols dan Hasan Shadaly, 1997, *Kamus Inggris Indonesia*, Cetakan ke XXIV, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, hlm 353

[203] Saldi Isra, Pergeseran fungsi legislasi : *Menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensiil di Indonesia,* PT Rdja Gravindo, Jakarta, 2010, hlm 78

[204] S.A Walk, 1968, *The legislative process nin Great Britian, Frederick A. Praeger Publisher, New York-Washingthon, hlm 10.* Pembentukan undang-undang sebagai sebuah proses juga dikemukakan oleh Roshiji Ranggawijaya, 2016, *Menyoal Perundang-undangan Indonesia,* PT, Perca , Jakarta hlm, 9

[205] Dalam Jimmly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang di Indonesia,*Sekjen MK Republik Indonesia, Jakarta, 2006 hlm 31

[206] Ibid hlm 32

[207] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 299

lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, (iii) pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas perse-tujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Menurut **Jimly Asshiddidie**, fungsi legislasi memiliki empat bentuk kegiatan yaitu *per-tama*, prakarsa pembuatan undang-undang; *kedua*, pembahasan rancangan undang-undang; *ketiga*, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang; dan *keempat*, pem-berian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.[208]

Fungsi legislasi dalam sistem presidensil didasarkan pada adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Pemisahan tersebut meru-pakan karakter khas dari sistem presidensil. Dengan demikian, dalam sistem presidensil badan legislatif menentukan agendanya sendiri, mambahas dan menyetujui rancangan undang-undang pun sendiri pula. Artinya bahwa, fungsi legislasi dalam sistem presi-densil merupakan wewenang eksklusif dari badan legislatif.Namun pemisahan kekuasaan tersebut pada hakikatnya tidak serta merta dijalankan secara mutlak.Namun dalam sistem negara modern, ada hubungan fungsional antara eksekutif dan legislatif. Bahkan dalam fungsi legislasi di Indonesia dilakukan secara bersama-sama antara eksekutif dan legislatif.

Dalam sistem presidensil, secara umum fungsi legislasi memiliki karakter umum yakni sebagai berikut:[209]

---

[208] *Ibid.* hlm. 300

[209] Anonim, *Governing System and Executive-Legislative Relation; Presidential, Parliamentary, and Hybrid System*, dalam Saldi Isra,

1. *The legislature tends to have broad power to amend any legislation. Lack of sources, and other factor may act to blunt this power.*
2. *The potential for legislative assertiveness is greater in presidential sistem, but the actual realization (and staffing up for assertiveness) depends on the presence of other condition*
3. *Legislature in presidential system are more likely to have specialized and perma-nent standing committees and subcom-mittees with a number of professional staff to half draft, review and amend legisla-tion.*
4. *Via the committee system, the legislature has exstensif power to call expert wit-nesses, members of cabinet, presidential advisors, etc. for public or private hearing before the legislature.*
5. *President can veto legislation, which can only be overridden by a 2/3 vote in the legislature.*

Dalam karakter umum di atas, dijelaskan bahwa kekuasaan legislatif memiliki peranan yang dominan dalam menjalankan fungsi legislasi ketimbang eksekutif. Wewenang yang dominan tersebut dimiliki mulai dari proses perencanaan sampai penetapan suatu undang-undang. Kekuasaan legislatif dapat menentukan sendiri suatu undang-undang yang akan mengikat rakyat. Namun dalam praktek, karakter seperti itu, tidak mutlak dapat dijalankan sepenuhnya karena disebab-kan oleh beberapa faktor seperti kurangnya sumber daya, pengaruh sistem kepartaian dan faktor-faktor lainnya. Sehingga sebagai karak-ter khas dalam sistem presidensil, Presiden memiliki hak veto yaitu berupa hak untuk menolak suatu undang-undang yang telah ditetapkan oleh kekuasaan eksekutif.

Konsep pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dan legislatif dalam fungsi legislasi, menurut *Jhon H. Garvey* dan *T. Alexander Aleinikoff* mempunyai empat

---

Pergeseran…Op. Cit. hlm. 82-83

konsekuensi. Keempat konsekuensi tersebut sebagai berikut:[210]

1. *The supremacy of statute* artinya bahwa pemisahan kekuasaan pelaksana fungsi legislasi menyebabkan undang-undang menjadi sesuatu yang *supreme* atau utama.
2. *The Necessity for legislation* artinya bahwa dengan meletakkan kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif tidak dimungkinkan cabang kekuasaan lainnya untuk membentuk undang-undang.
3. *The non delegation function* artinya bahwa undang-undang tidak dapat dapat didelegasikan lebih lanjut kepada ketentuan yang lebih rendah.
4. *The legislative veto* yaitu kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk memainkan peran utama dalam proses pembentukan undang-undang termasuk memberikan kepada kongres untuk membatalakan veto yang diajukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR dan Senat.

a. Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil

Dalam teori pembagian kekuasaan, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Ketiga kekuasan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.[211] Konsep pembagian kekuasaan seperti itu oleh *Emanuel Kant* disebut sebagai Trias Politica.Tri berarti tiga, As berarti poros, dan *Politica* berarti kekuasaan, sehingga Trias Politica berarti tiga poros kekuasaan. Kekuasaan legislatif (*rule making function*) merupakan kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif (*rule application function*) merupakan

[210] Jhon H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff dalam Saldi Isra, *Ibid.* hlm. 83-84

[211] Romi Librayanto, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Makasar: PUKAP, 2008), hlm. 18

kekuasaan negara untuk menjalankan undang-undang. Sedangkan kekuasaan yudisial (*rule adjudication function*) merupakan kekuasaan negara untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang. Pada hakikatnya, Trias Politica menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.[212] Pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting guna menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensil. [213]

Dalam sistem presidensil, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undangundang. Hal ini didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat sehingga merupakan wewenang eksklusif dari badan perwakilan yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara (*presumption of liberty of the souvereign people*).[214] Dalam perkembangannya, prinsip di atas tidak berjalan sebagaimana mestinya. Fungsi legislasi tidak hanya dipegang oleh kekuasaan legislatif, tetapi dipegang juga oleh kekuasaan eksekutif secara bersama-sama. Bahkan tidak jarang kekuasaan eksekutif lebih dominan dalam menjalankan fungsi legislasi. Indonesia merupakan salah satu negara yang menjalankan fungsi Legislasi seperti itu, terutama UUD 1945 sebelum perubahan dimana berdasarkan Pasal 5 UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan DPR hanya ikut memberikan persetujuan.

---

[212] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka, 2002), hlm. 151

[213] Sistem Pemerintahan Presidensil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala negara (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). *Baca* Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311

[214] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 8

Dalam perkembangan ketatanegaraan di berbagai negara seperti Amerika Serikat, termasuk Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dengan konsep *checks and balances* struktur parlemen tidak hanya terdiri dari satu kamar (*unicameral*), tetap terdiri dari dua kamar (*bicameral*). Dengan konsep seperti itu, maka pembentukan suatu undang-undang dibahas dan disetujui oleh kedua kamar tersebut. Ada negara yang menganut *strong bicameral* seperti Amerika Serikat, dan ada juga negara yang menganut *soft bicameral* seperti Indonesia. *Strong bicameral* ditandai dengan kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing kamar sama-sama kuat. Sedangkan *soft bicameral* ditandai dengan kekuasaan salah satu kamar lebih dominan atas kamar lainnya.[215]

Fungsi Legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fugsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenanangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Fungsi pengaturan tersebut lebih konkritnya diwujudkan dalam pembentukan undang-undang (*wetgevende functie/law making function*). [216]Terkait dengan fungsi legislasi tersebut, Jimly Asshiddiqie mengatakan Kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, (iii) pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran oleh

[215] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 235

[216] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 299

penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.[217]

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi memiliki empat bentuk kegiatan yaitu pertama, prakarsa pembuatan undang-undang; kedua, pembahasan rancangan undangundang; ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang; dan keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.[218]

Fungsi legislasi dalam sistem presidensil didasarkan pada adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Pemisahan tersebut merupakan karakter khas dari sistem presidensil. Dengan demikian, dalam sistem presidensil badan legislatif menentukan agendanya sendiri, mambahas dan menyetujui rancangan undang-undang pun sendiri pula. Artinya bahwa, fungsi legislasi dalam sistem presidensil merupakan wewenang eksklusif dari badan legislatif.Namun pemisahan kekuasaan tersebut pada hakikatnya tidak serta merta dijalankan secara mutlak.Namun dalam sistem negara modern, ada hubungan fungsional antara eksekutif dan legislatif. Bahkan dalam fungsi legislasi di Indonesia dilakukan secara bersama-sama antara eksekutif dan legislatif.

Dalam sistem presidensil, secara umum fungsi legislasi memiliki karakter umum yakni sebagai berikut:

1) *The legislature tends to have broad power to amend any legislation. Lack of sources, and other factor may act to blunt this power.*
2) *The potential for legislative assertiveness is greater in presidential sistem, but the actual realization (and*

[217] *Ibid* , hlm 299
[218] *Ibid* ,hlm 300

staffing up for assertiveness) depends on the presence of other condition

3) *Legislature in presidential system are more likely to have specialized and permanent standing committees and subcommittees with a number of professional staff to half draft, review and amend legislation*
4) *Via the committee system, the legislature has exstensif power to call expert witnesses, members of cabinet, presidential advisors, etc. for public or private hearing before the legislature.*
5) *President can veto legislation, which can only be overridden by a 2/3 vote in the legislature.*[219]

Kekuasaan legislatif memiliki peranan yang dominan dalam menjalankan fungsi legislasi ketimbang eksekutif. Wewenang yang dominan tersebut dimiliki mulai dari proses perencanaan sampai penetapan suatu undang-undang. Kekuasaan legislatif dapat menentukan sendiri suatu undang-undang yang akan mengikat rakyat. Namun dalam praktek, karakter seperti itu, tidak mutlak dapat dijalankan sepenuhnya karena disebabkan oleh beberapa faktor seperti kurangnya sumber daya, pengaruh sistem kepartaian dan faktor-faktor lainnya. Sehingga sebagai karakter khas dalam sistem presidensil, Presiden memiliki hak veto yaitu berupa hak untuk menolak suatu undang-undang yang telah ditetapkan oleh kekuasaan eksekutif.[220]

Konsep pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dan legislatif dalam fungsi legislasi, menurut *Jhon H. Garvey* dan *T. Alexander Aleinikoff* mempunyai empat konsekuensi. Keempat konsekuensi tersebut sebagai berikut:

---

[219] Anonim, *Governing System and Executive-Legislative Relation; Presidential, Parliamentary, and Hybrid System*, dalam Saldi Isra, Pergeseran…Op. Cit. hlm. 82-83

[220] Syofyan Hadi, *Fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensil (Studi Perbandingan Indonesia danAmerika Serikat)* DIH, *Jurnal* Ilmu Hukum Pebruari 2013, Vol. 9, No. 18, Hal. 80

1. *The supremacy of statute* artinya bahwa pemisahan kekuasaan pelaksana fungsi legislasi menyebabkan undang-undang menjadi sesuatu yang supreme atau utama.
2. *The Necessity for legislation* artinya bahwa dengan meletakkan kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif tidak dimungkin cabang kekuasaan lainnya untuk membentuk undang-undang.
3. *The non delegation function* artinya bahwa undang-undang tidak dapat dapat didelegasikan lebih lanjut kepada ketentuan yang lebih rendah.
4. *The legislative veto* yaitu kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk membatalakan veto yang diajukan oleh Presiden.[221]

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dengan sistem Presidensil, fungsi legislasi tetap mengacu pada adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, namun tidak diterapkan secara mutlak.Hal ini ditandai dengan adanya wewenang Presiden untuk ikut serta dalam mengajukan suatu rancangan undang-undang, membahas bersama dengan DPR untuk mencapai persetujuan bersama, serta mengesahkannya menjadi undangundang. Bahkan yang paling aneh, dianutnya hak veto Presiden dalam fungsi legislasi, walaupun bersifat veto relatif.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Namun setelah perubahan, berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan ketentuan tersebut, terjadi pergeseran fungsi legislasi walaupun masih bersifat setengah hati, tetapi telah terjadi perubahan mendasar dengan diberikannya fungsi legislasi ke badan perwakilan. Pergeseran fungsi setengah hati ini ditandai

[221] Jhon H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff dalam *Saldi Isra*, Ibid. hlm. 83-84

dengan pasal-pasal selanjutnya terutama dalam proses pembahasan, karena peranan eksekutif masih sangat besar. Meskipun terjadi pergeseran, tetapi berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan memberikan wewenang kepada Presiden untuk mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang. Bahkan menurut Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 dalam Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara hanya Presiden yang berwenang untuk mengajukan. Ketentuan- ketentuan seperti ini, membuktikan bahwa sebenarnya fungsi legislasi yang menjadi wewenang DPR tidak mutlak, tetapi lebih pada fungsi yang dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden (*joint function*), sehingga bukan merupakan wewenang penuh karena kedudukan keduanya setara dan seimbang. Dengan kedudukan yang samasama berimbang tersebut, maka fungsi legislasi di Indonesia dipegang oleh DPR dan Presiden mulai dari perancangan sampai persetujuan bersama.[222] Setiap RUU harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Apabila tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka RUU tersebut tidak boleh diajukan dalam persidangan berikutnya. Apabila disetujui bersama, maka RUU tersebut akan disahkan oleh Presiden. Kata persetujuan antara DPR dan Presiden adalah pengesahan yang bersifat materiil, sedangkan pengesahan oleh Presiden hanya bersifat formil.[223]

Dengan semangat *checks and balances*, setelah perubahan UUD 1945 dalam struktur parlemen dibentuklah kamar penyeimbang sebagai representatif daerah yang disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah. DPD diatur dalam ketentuan Pasal 22D UUD 1945. Kelahiran DPD merupakan sebagai kamar kedua (*bicameral*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

[222] Syofyan Hadi, *Jurnal* , Ibid hlm 81

[223] Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2009), hlm. 101

Sehingga menyerupai keberadaan Senat di Amerika Serikat. Dalam fungsi legislasi, peranan DPD tidak terlalu kuat bahkan sangat lemah. Sehingga hanya sebagai lembaga supporting bagi DPR. [224] Hal ini dapat kita lihat dari kewenangan yang dimiliki oleh DPD hanya sebatas pada mengajukan RUU dan memberikan pertimbangan kepada DPR serta ikut membahas suatu RUU meskipun sudah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi 92/PUU-X/2012 yang memperkuat kewenangan DPD. Mengenai wewenang DPD tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 22D UUD 1945. DPD tidak ikut serta untuk menyetujui suatu RUU. Peranan DPR lebih dominan ketimbang DPD, sehingga Indonesia menganut *soft bicameral.*

Sedangkan Amerika Serikat dengan doktrin pemisahan kekuasaan, yakni adanya pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif terutama dalam pembentukan undang-undang. Sehingga pemegang fungsi legislasi dalam konstitusi Amerika Serikat adalah *Senate* dan *House of Representatives*, tanpa melibatkan Presiden sebagai pihak eksekutif. Presiden dan jajaran eksekutif tidak terlibat sama sekali dalam fungsi legislasi, baik mengajukan RUU atau ikut membahas suatu UU. Menurut *C. F. Strong* bahwa satu satunya hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam praktek sistem presidensil Amerika Serikat adalah melalui laporan Presiden (*Presidential Message*) dan tak seorang pun pejabat kabinet Presiden diizinkan turut serta dalam suatu majelis lembaga legislatif.[225] Fungsi legislasi di Amerika Serikat hanya dipegang oleh dua kamar dalam kongres yakni Senate dan *House of Representatives*. Struktur parlemen Amerika Serikat bersifat *bicameral*, dimana kedua kekuasaan memiliki

[224] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekertariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 141

[225] CF Strong, *Modern Political Constitution;An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: Sidwick&Jackson Limited, 1975), hlm. 238

kekuasaan yang berimbang satu sama dengan lainnya (*strong bicameral*). Sehingga setiap undang-undanga harus mendapat pesetujuan di kedua kamar tersebut.

b. Fungsi Legislasi DPD dalm Sistem Pemerintahan Parlementer

Dalam sistem pemerintahan parlementer pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dengan legislatif menjadi bagian penting dalam menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer. Menurut TA. Legowo penggabungan antara cabang eksekutuf dan cabang legislatif menjadi ciri kuat yang membedakan sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan yang lain. Dalam sistem parlementer lembaga eksekutif sekaligus sebagai anggota legislatif membeuat lebih mudah dalam menyelesaikan pembahasan rancangan undang-undang dalam proses legislasi. Dengan posisi eksekutif sekaligus sebagai anggota legislatif, Legowo menambahkan bahwa dalam sistem pemerintahan, eksekutif (perdana menteri, kabinet dan birokrasi) mengontrol agenda legislatif dan anggota badan legislatif mempunyai sedikit kekuasaan untuk mengajukan inisiatif legislasi.[226] Dengan demikian hampir tidak terjadi hambatan berarti dalam proses legislasi di Parlemen. Menurut T.A Legowo setidaknya ada tiga faktor yang menentukan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer yaitu :

1. Kepala eksekutif dan anggota kabinetnya menginisiasi setiap legislasi yang berpengaruh terhadap anggaran ataupun pengeluaran negara.
2. Hanya terdapat sedikit komisi permanaen dengan dukungan sedikit staf profesional untuk membantu merancang dan menilai kembali legislasi.

[226] TA Legowo, 2002, *Paradigma Check and Balances dalam hubungan eksekutif legislatif , dalam Laporan Hasil Konferensi Melanjutkan Dialog menuju Reformasi Konstitusi, di Indonesia, Internasional IDEA,* Jakarta hlm 92

3. Keputusan-keputusan kebijakan penting dapat dan sering kali dibuat pada tingkat kaukus partai daripada didalam komisi-komisi.[227]

Penjelasan tersebut meneguhkan pendapat bahwa fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer merupakan hasil kerjasama antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pola pembentukan pemerintahan , yaitu pemerintahan baru dapat dibentuk kalau sudah ada partai politik atau gabungan parpol yang memperoleh suara mayoritas di parlemen sehingga urusan-urusan pemerintahan yang terkait dengan parlemen termasuk dalam fungsi legislasi menjadi lebih mudah dilakukan.[228] Perkembangan disejumlah negara , fungsi legislasi potensial menjadi lebih a lot bukan disebabkan oleh hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif, tetapi lebih seringterjadi hubungan antar kamar dalam lembaga legislatif khususnya dalam sistem pemerintahan parlementer yang menggunakan sistem dua kamar (*bicameral system)*. Dalam sistem dua kamar biasanya , kamar kedua (*upper house)* diberi kewenangan untuk mengecek, bisa dalam bentuk keberatan atau penolakan atas rancangan undang-undang yang dihasilkan kamar pertama.

c. Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen menurut UUD 1945

1) Perkembangan Struktur Parlemen

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengenai penyelenggaraan negara dilakukan dengan mempertegas kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara.

[227] *Ibid*, hlm 92

[228] Saldi Isra,2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi , menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia*, PT Raja Gravindo Persada , Jakarta, hlm 81

Sistem yang hendak dibangun adalah sistem hubungan yang berdasar *checks and balances* (kesetimbangan antar lembaga negara), dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan setiap lembaga negara berdasarkan UUD 1945. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945. Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah.

UUD 1945 menempatkan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Ayat (1) menyebutkan bahwa DPD dapat mengajukan RUU bidang tertentu (yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah). Ayat (2) menyebutkan bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) bidang tertentu serta memberikan pertimbangan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Ayat (3) menyebutkan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembahasan tentang struktur dan fungsi legislasi parlemen dengan sistem bikameral menurut UUD 1945, dilakukan dengan terlebih dahulu membahas DPR, DPD, dan terakhir adalah MPR. Alasan diuraikannya pembahasan dimulai dari DPR, DPD, kemudian MPR, adalah karena MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, dan bila dilihat dari kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, berkaitan dengan fungsi legislasi dari DPR dan DPD.

Amandemen terhadap UUD 1945, terjadi

perubahan struktur dan hal-hal lainnya terkait dengan parlemen. Perubahan fundamental yang terkait dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen, adalah bahwa para fraksi sepakat agar MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi, dan dibentuknya DPD. Walaupun konsep yang diharapkan diadopsi pada struktur parlemen RI dalam UUD 1945 adalah sistem bikameral, tapi dalam kenyataannya yang diadopsi temyata masih menimbulkan perdebatan apakah sistem unikameral, unicameralism plus, sistem bikameral, atau sistem trikameral.

Pendapat bahwa setelah Perubahan UUD 1945 merupakan parlemen dengan sistem unikameral dikemukakan dalam Naskah Akademik UUD Negara RI Usulan Komisi Konstitusi, yaitu: MPR diubah menjadi parlemen unikameral dengan komponen anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih dan tanpa utusan golongan. Konstitusi tidak menentukan hubungan DPR-DPD sebagai hubungan antar- kamar maupun hubungan antar-kelompok anggota di bawah naungan MPR. Artinya tidak ada hubungan antar-lembaga (atau antar-kamar). Karena demikian, MPR merupakan parlemen unikameral dengan keanggotaan ganda utusan partai- partai dan utusan-utusan daerah-daerah). Kecuali soal penghapusan utusan golongan, kenyataan ini tidak berubah dari kondisi pra-amandemen. Keanggotaan MPR pra-amandemen terdiri atas anggota DPR, utusan daerah-daerah dan utusan golongan-golongan (termasuk militer), namun tidak terdapat sub-kelembagaan lain kecuali MPR dan tidak ada hubungan antar-kamar dalam ruang lingkup MPR tersebut. Justru, yang ada adalah hubungan DPR

dan MPR dalam pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya. [229]

Pendapat lainnya mengemukakan bahwa setelah Perubahan UUD 1945 struktur parlemen RI menjadi bikameral, sebagaimana dikemukakan oleh Dahlan Thaib dan Soffian Effendi. Dahlan Thaib berpendapat bahwa pasca perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi, sehingga berdasarkan perubahan tersebul maka pada masa yang akan datang lembaga parlemen dikembangkan menjadi 2 (dua) kamar yaitu DPR dan DPD dengan tetap mempertahankan MPR sebagai nama forum persidangan bersama antara DPR dan DPD.[230] Sedangkan Sofian Effendi mengemukakan sebagai berikut: "Sejak 2002, dengan berlakunya UUD hasil amandemen, berlaku sistem presidensial. Posisi MPR sebagai pemegang kedaulatan negara tertinggi dan sebagai perwujudan dari rakyat dihapus, dan badan legislatif ditetapkan menjadi badan bikameral dengan kekuasaan yang lebih besar (*strong legislative*).[231]

Pendapat lainnya bahwa sistem trikameral yang digunakan setelah Perubahan UUD 1945, dikemukakan antara lain oleh Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa setelah perubahan UUD 1945, Parlemen RI terdiri dari dari tiga pilar, yaitu MPR, DPR, dan DPD. [232]

---

[229] Majelis Permusyawaratan Rakyai Republik Indonesia, *''Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Usulan Komisi Konstitusi*, Jakarta, 2004, hal. 54-55.

[230] Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konslitusional Perubahan Ketiga UUD 1945* (Pidato Pcngukuhan dalam 'jab at an Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Tcrbuka Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, 2002), hlm. 8.

[231] Sofian Eflendi, *Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan* (Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, 9 Oktober 2004), hlm. 6.

[232] Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*,ed. rev., cet. 3, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 74. Sistem tiga kamar sebagai

Bagir Manan juga berpendapat bahwa struktur parlemen setelah perubahan UUD 1945 terdiri dari tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR). Menurut Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR mempunyai anggota dan lingkungan jabatan masing-masing (sehingga memiliki wewenang masing-masing), sehingga tidak dikategorikan dalam sistem 2 kamar (sistem bikameral) akan tetapi merupakan 3 lembaga yang mandiri (sistem trikameral); parlemen di Indonesia dapat dikategorikan bikameral jika kewenangan MPR dilaksanakan oleh DPR dan DPD, walaupun dalam hal tertentu dapat diberikan wewenang khusus pada DPR atau DPD.[233]

Adanya perbedaan mengenai jumlah kamar dalam parlemen di Indonesia setelah perubahan UUD 1945 disebabkan perbedaan kriteria yang digunakan. Pendapat yang dikemukakan oleh Komisi Konslitusi (KK) bahwa parlemen RI adalah satu kamar (MPR), dikarenakan menurutnya tidak ada lagi kelembagaan yang lain selain MPR dan tidak ada hubungan antara DPR dan DPD sebagai sebuah kamar. Parlemen RI hanya terdiri dari satu kamar yaitu MPR dengan keanggotaan ganda utusan partai-partai (DPR) dan utusan daerah-daerah (DPD). Keanggotaan ganda menunjukkan adanya anggota-anggota yang menjadi anggota dari 2 lembaga, yaitu anggota DPR dan anggota MPR, serta anggota DPD dan anggota MPR.

Kriteria yang digunakan oleh mereka yang berpendapat bahwa parlemen RI setelah perubahan UUD 1945 adalah bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD, adalah karena MPR sejak perubahan ketiga

---

sistem yang digunakan Parlemen RI setelah Perubahan UUD 1945 antara lain dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam Focus Group Discussion"Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Keiatanegaraan RI" di Jakarta, Januari 2003. Lihat Janedjri M. Gaffer, efal, ed. *Dewan Penvakilan Daerah dalam Sistem Keiatanegaraan Republik Indonesia*, (Sekretariat Jenderal MPR RI-UNDP: Jakarta, 2003), hal. 202.

[233] Bagir Manan, *DPR.DPD dan MPR dalam UUD 1945* ,cetakan 2, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hal. 5 dan hal. 61.

UUD 1945 (2001) bukan lagi merupakan sebuah lembaga , sehingga hanya DPR dan DPD yang merupakan lembaga. Berkebalikan dengan pendapat yang menyatakan bahwa MPR tidak lagi merupakan sebuah lembaga, mereka yang berpendapat bahwa sistem trikameral yang digunakan setelah perubahan UUD 1945 menyatakan bahwa MPR tetap merupakan sebuah lembaga tersendiri.

Dari pendapat ketiga pendapat tersebut penulis sependapat dengan parlemen RI pasca Amandemen terdapat dua kamar yaitu DPR dan DPD sehingga menganut sistem bikameral. Apabila kita cermati dari ketiga pendapat tersebut adalah bahwa tidak ada satu pun yang mengemukakan bahwa memiliki kewenangan membentuk UU sebagai kriteria sebuah kamar, sehingga MPR yang memiliki kewenangan membentuk UUD dikategorikan sebagai sebuah kamar jika memiliki kriteria sebagai sebuah lembaga. Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Valina Singka, yaitu:

Sistem- perwakilan Indonesia pada perspektif ilmu politik ditinjau dari segi kelembagaan dapat dikatakan sebagai menganut sistem bikameral yang lunak (*soft bicameralism*). Tetapi ditinjau dari segi fungsional pembuatan perundang- undangan dapat dikatakan sebagai *unicameralism* plus, sebab fungsi legislasi yang diberikan kepada DPD sangatlah terbatas (Pasal 22D ayat 1 dan ayat 2), yaitu 'dapat mengajukan' rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, serta ikut membahas. Fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan yang dimiliki DPD juga terbatas. Persetujuan akhir seluruhnya berada di tangan DPR. [234]

Valina Singka membuat kriteria berdasarkan kelembagaan dan kewenangan membentuk UU.

[234] Valina Singka Subekti, "*Keterwakilan dan Tipe Parlemen*", makalah dalam Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta 25-26 Aguslus 2008, hal. 5.

Dalam hal kelembagaan, menurut Valina Singka, setelah perubahan UUD 1945 sistem yang digunakan adalah sistem bikameral karena MPR bukan lagi merupakan sebuah lembaga. Akan tetapi dilihat dari pengaturan dalam UUD 1945 dan dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, diketahui bahwa MPR merupakan lembaga yang permanen dengan diatumya tentang pimpinan MPR, dan prosedur kelembagaan tersendiri di luar DPR dan DPD, selain pengaturan tentang kewenangan tersendiri yang dimiliki oleh MPR yang telah diatur dalam UUD 1945.

Selain menganalisis berdasarkan kelembagaan, Valina Singka juga menganalisis berdasarkan kewenangan membentuk UU, dan mengkategorikan struktur parlemen setelah perubahan UUD 1945 sebagai unicameralism plus. Tapi dari penjelasan yang dikemukakan dasar analisis tidak konsisten karena kewenangan selain pembentukan UU juga digunakan. Walaupun kewenangan DPD terbatas dalam pembentukan UU, tidak berarti keberadaan DPD sebagai sebuah kamar ditiadakan. Di beberapa negara yang kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU tetap dikategorikan sebagai bikameral dalam hal kamar-kamar tersebut dianalisis berdasarkan kewenangan membentuk UU.[235]

---

[235] Lihat antara lain dalam Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "*Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers"*, Journal of Legislative Studies, vol. l, issue 2, Spring 2001, hal. 45. Slovenia dikategorikan menggunakan sistem bikameral, walaupun kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU, akan letapi yang unik dari penelitian ini adalah Nonvegia tetap dimasukkan kc dalam unikameral walaupun dalam pembentukan UU, parlemen satu kamar tersebut dibagi menjadi dua kamar. Lihat *Inter Parliamentary Union, Parliaments of the World: A Comparative Reverence Compendium, 2nded., vol. II*, (New York: Inter Parliamentary Union, 1986), hal. 898. Norwegia dikategorikan menggunakan sistem unikameral, akan tetapi memiliki 2 divisi untuk pembentukan UU dan tujuan lainnya (warga negara memilih wakil rakyat yang mewakili rakyat dalam Storting, kemudian dari anggota Storting membentuk

Yang juga menarik adalah pendapat yang dikemukakan oleh Komisi Konslitusi bahwa tidak terdapat hubungan aniara DPR dan DPD sebagai sebuah kamar menyebabkan keduanya tidak dapat dikategorikan sebagai sebuah kamar, walaupun dari berbagai pasal dalam UUD 1945 diatur tentang hubungan antara DPR dan DPD baik dalam hal legislasi UU Non Finansial dan UU Finansial (APBN), serta dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan UU tertentu yang menjadi kewenangan DPD.[236]

Jika dianalisa tentang pendapat yang mengemukakan bahwa struktur parlemen RI adalah sistem bikameral dan pendapat yang mengemukakan bahwa struktur parlemen RI adalah sistem trikameral, maka terdapat kesamaan penentuan kriteria sebuah kamar, yaitu bahwa sebuah kamar dalam parlemen merupakan sebuah lembaga yang berdiri sendiri. DPR, DPD, dan MPR, merupakan lembaga yang berdiri sendiri, karena pertama,DPR, DPD, dan MPR memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies dan deliberative assemblies*). Dengan memiliki kewenangan formal sebagai parlemen maka baik DPR, DPD, maupun MPR memiliki lingkup jabatannya masing- masing yang berarti memiliki kewenangannya masing-masing, dimana tenlu saja kewenangannya berdasarkan fungsi-fungsi yang dimilikinya. Yang

---

Lagting, dan sisa dari anggota Starting membentuk Odelsting, RUU harus diajukan oleh Odelsting dan kedua kamar harus memberikan peraetujuan, dimana keberatan Starring dapat diabaikan oleh Odelsting). Lihat pula Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, "*Senates and the Thoery of Bicameralism*", *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, eds.Samuel C. PaUerson dan Anthony Mughan, (Ohio: The Ohio SLate University, 1999), hal. 6. Burkina Faso dan Ethiopia dikategorikan menggunakan sistem bikameral, walaupun kamar keduanya tidak memiliki kewenangan membentuk UU.

[236] Fatmawati, 2009, *Struktur dan fungsi legislasi parlemen dengan sistem multikameral: studi perbandingan antara Indonesia dengan negara lainnya*, FH UI, hlm 389

kedua,baik DPR, DPD, dan MPR memiliki anggotanya masing-masing, dan yang ketiga bahwa baik DPR, DPD, dan MPR memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaganya masing-masing. Berbeda dengan DPR, ketika pembahasan perubahan UUD 1945, terdapat perbedaan mengenai apakah DPD dan MPR merupakan sebuah kamar (lembaga yang tetap) dalam parlemen RI. Pembahasan selanjutnya menjelaskan bahwa ketiga lembaga yang ada dalam Parlemen RI sesudah Perubahan UUD 1945 merupakan tiga (3) kamar yang lerpisah berdasarkan pembahasan dalam Risalah Perubahan UUD 1945 karena memiliki kriteria sebagai sebuah kamar.

2) Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen di Indonesia

Orde Baru berakhir dengan disampaikannya pernyataan berhenti oleh Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara. Pada saat itu juga diadakan pengambilan sumpah B.J. Habibie menjadi Presiden Republik Indonesia. Presiden Habibie mengemukakan akan mempercepat pemilihan umum dan memangkas masa jabatannya yang seharusnya tahun 2002 menjadi tahun 1999.[237] Keseriusan pemerintahan Habibie untuk mempercepat pemilihan umum diwujudkan dengan disampaikannya kepada DPR, paket RUU bidang politik tanggal 16 September 1998, yang diselesaikan DPR 28 Januari 1999. Pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 1999 juga merupakan amanat dan MPR berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

[237] Aisyah Aminy, 2004,. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004.* Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam, hlm 334

Perubahan bertahap terhadap UUD 1945 dimulai sejak Oktober 1999, yaitu Perubahan Pertama yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2002. Dalam meiakukan perubahan terhadap UUD 1945, Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu:

a) tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh)
d) melakukan perubahan dengan cara adendum.[238]

Pendekatan adendum dijadikan kesepakatan bersama, akan tetapi dari apa yang dikemukakan anggota MPR, terutama anggota MPR yang menjadi Panitia Ad Hoc, temyata bukan perubahan akan tetapi penggantian. Sebagian besar anggota PAH yang ditugaskan menyusun perubahan UUD 1945 menginginkan agar UUD 1945 tidak dijadikan landasan dalam melakukan perubahan,[239] walaupun

[238] Sekretariat Jenderal MPR-RI, Pandttan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat,(Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2007), hlm. 13.

[239] Asnawi Latief (Fraksi Partai Daulatul Umah) mengemukakan bahwa amandemen menyangkut penyempumaan, penghapusan, dan penambahan. *Lihat* Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-10 Panitia Ad Hock I BP MPR 17 Desember 2000, hlm 37. Gregorius Seto Harsanto (FraksiPartai

tetap ada anggota MPR yang berpendapat sebaliknya.[240] Penggantian dan bukan perubahan tersebut, dikemukakan oleh Hendy Tjaswadi (F-TNI/POLRI) dalam Pandangan Akhir Fraksi terhadap Hasil Finalisasi perubahan kedua UUD 1945.[241]

Demokrasi Kasih Bangsa) mengemukakan bahwa para anggota MPR yang sedang melakukan amandemen hendaknya jika ingin melakukan amademen, tidak terikat dengan interpretasi lama. Sekretariat Jenderal MPR-RJ, Risalah Rapa! Ke-1 Panitia Ad Hock HI BP MPR 7 Oktober 1999,Nomor MJ 230/3/99, hal. 41. Hat serupa juga dikemukakan oleh Slamet Effendi Yusuf (F-PG) dalam kapat tanggal 10 Oktober 1999 menanggapi apa yang dikemukakan oleh Aberson Marlesihaloho (F-PD1-P), bahwa para anggota PAH III sudah sepakat bshwa dalam melakukan amandemen harus sesuai dengan sistem yang ada dalam UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-4 Panitia Ad Hock III BP MPR ID Oktober 1999,Nomor MJ 230/9/99, hal. 23. "...sikap Partai Golkar ketika melakukan Amandemen ini. Jadi kila membangun sistem yang bukan diikat oleh masalah pikiran masalah apa misalnya memang sangai hebat pemikirannya Pah Supomo yang sangat menguasai reritori hukum dan kenegaraan. Tetapi perkembangan-perkembangan ini semua yang dihadapi bangsa memerlukan pikiran-pikiran baru itu yang hams kita urai dan tidak boleh kita lalu menjadi begitu terikat dan sakral penjelasan itu. lalu sesuatunya hams kembali-kembali kesana gitu loh.." Valina Singka (Fraksi Utusan Gdongan) bahkan dengan tegas bahwa amandemen dilakukan karena batang tubuh UUD 1945 sudah tidak sejalan dengan perkembangan jaman menghadapi abad ke-21. Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-6 Panitia Ad Hock III BP MPR 13 Oktober 1999,Nomor MJ 230/13/99, hal. 13

[240] Aberson Marlesihaloho (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) mengemukakan, bahwa para anggota PAH III sudah sepakat bahwa dalam melakukan amandemen harus sesuai dengan sistem yang ada dalam UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hock III BP MPR S Oktober 1999, Nomor MJ 230/5/99, hal. 19. Baharudin Aritonang (F-PG) juga mengungkapkan bahwa: "Kalau tata cara amandemen atau merubah UUD 1945 kita tetap bersandar kepada UUD 1945 naskah aslinya, kemudian amandemtnnya kita usahakan, kemudian lembaran berikutnya. Jadi artinya struktumya kemudian saya lebih sepakat masih tetap mengikuti struktur atau alur berpikir yang lama, kalau itu memang kesepakatan ini masih kila pegang." Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-8 BP MPR 14 Desember 2000,hal. 15.

[241] Sekretariat Jenderal MPR-RJ, Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hock I BP MPR 29 Juli 2000,hal. 69. "Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945, mcmpunyai sifat, ciri-ciri tertentu yang berbeda dengan penggantian terhadap Undang-Undang Dasar. Batas antara perubahan Undang-Undang Dasar dan

Perubahan Kedua UUD 1945. Para ahli juga mengemukakan bahwa yang dilakukan bukan lagi merupakan adendum.[242]

Fraksi-fraksi di MPR membahas perubahan terhadap UUD 1945. Panitia-panilia yang dibentuk untuk membahas perubahan UUD 1945, adalah Panitia Ad Hock III pada Perubahan Pertama UUD 1945, sedangkan-untuk Perubahan Kedua hingga Keempat dibahas dalam Panitia Ad Hock I. Para fraksi memberikan masukan dan membahas pasal-pasal dalam UUD 1945. Hal yang menarik adalah bahwa dalam rapat-rapat keempat hingga rapat yang terakhir pada tahun 1999, yaitu rapat ketujuh dari Panitia Ad Hock III BP MPR Tahun 1999, terdapat

---

penggantian Undang- Undang Dasar sangat tipis bisa diperdebatkan baik mengenai substansi maupun kualitas dan kuantitas dari perubahan atau penggantian tersebut. . Namun demikian perubahan atau penggantian dapat kila bedakan dengan mclihat kepada semangat dan wacarta yang berkembang pada saat pembahasan berlangsung. Kami berpendapat bahwa substansi perubahan sudah menyentuh ke area penggantian Undang-Undang Dasar."

[242] Ismail Suny mengemukakan: "Bahwa melihat basil pekerjaan saudara-saudara di dalam perubahan pertama dan perubahan kedua UUD, secara ilmu pengetahuan ini tidak bisa lagi disebut scbagai adendum. Oleh karena adendum itu tidak sebanyak yang telah kita lakukan, apabila keputusan-keputusan yang sudah kami bicarakan ini akan merupakan adendum yang ketiga. Maka akan menjadi perubahan ketiga UUD, ini akan sukar kita menyebut sebagai adendum. Maka yang hidup di dalam diskusi-diskusi itu, kami tawarkan kepada PAH I, kila membuat UUD Republik Indonesia. Yang artinya itu UUD yang baru, sebab kila berpendapat, tidak ada apa yang telah disebut Si Indonesia ini, rumah suci, tetapi yang sangat penting bagi Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Kesatuan itu akan kita masukkan tetapi yang lain itu, bisa kita rubah jika kepentingan kita sekarang dan di masa depan menghendakinya." Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno K.e-11 Panitia Ad Hock I BP MPR 20 Maret 2001, Nomor MJ 230/11/2001, hal. 3-4 ini sebenamya lebih luas dari adendum akan tetapi sepeni amanden pertama dan kedua itu kami kira juga bukan adendum, tetapi membentuk sejumlah pasal baru, menambahkan pemikiran-pemikiran baru, merombak bab dan kemudian menjadikan bab itu bab bam, menambah pasal bam sama sekali sehingga kita berkesimpulan bahwa sesuai dengan itu kita akan melakukan rewriting, menulis ulang kembali konstitusi itu dengan memasukkan hal-hal yang kami anggap itu perlu jadi masukkan yang akan menjadi pertimbangan dari PAH I ini.." *Ibid*.,hlm. 6-7.

persamaan, yaitu bahwa dalam pembentukan UU dilalcukan bersama-sama antara DPR dan Presiden. Alasan yang dikemukakan antara lain adalah bahwa Presiden memiliki sumber daya dan kemampuan dalam membentuk UU.[243] dan walaupun fungsi legislatif berada pada DPR, tetapi tetap ada kerja sama antara DPR dan Presiden dalam membentuk UU.[244]

3) Kewenangan Formal Dewan Perwakilan Rakyat

Dalam hal fungsi legislasi (dalam arti sempit), DPR memiliki kewenangan membentuk UU, dimana setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.[245] *Carl J. Friedrich* mengemukakan bahwa parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat *(representative assemblies)* maka legislasi adalah fungsi utamanya. Selain sebagai *representative assemblies,* menurut *Friedrich,* parlemen juga sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan *{deliberative assemblies),* merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktifitas masyarakat.[246] Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies,* maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan, dan pengawasan terhadap hubungan luar negeri **(***control of foreign affairs***).**[247]

Jimly Asshiddiqie mengemukakan tentang f**u**ngsi pengawasan (control), yaitu:

---

[243] *Lihat* Valina Singka dalam Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-7 BP MPR 13 Oktober 1999, Nomor MJ 230/16/99, hal. 17.

[244] *Lihat* Khofifah Indar Parawansa dalam Sekreiariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-5 BP MPR 11 Oktober 1999,Nomor MJ230/16/99, hlm. 54.

[245] Pasal 20 ayat 1 dan 2 UUD 1945 Amandemen yang pertama.

[246] ***Friedrich,*** *Constitutional..., op cit.,****hlm. 324. Selengkapnya sebagai berikut:*** *"Their political function is* double one: *as representatives they* integrate *the* community through periodic *appeals, based upon a* continuous *process of education and propaganda;* as *a deliberative* body, *they endeavor to solve concrete* problems of *communal actvity: to do or not to do, that is* the question."

[247] *Ibid.* hlm 347

a) Pengawasan atas peneniuan kebijakan *{control of policy making)',*
b) Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan *{control of policy executing);*
c) Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara *{control of budgeting);*
d) Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara *{control of budget implementation*);
e) Pengawasan atas kinerja pemerintahan *{control of government performances);*
f) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik *{control of political appointment of public officials)* dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.[248]

Dalam hal *deliberative assembly*, DPR melakukan pengawasan pelaksanaan fiskal, administrasi pemerintahan, dan hubungan luar negeri. Dalam pengawasan fiskal, UU APBN dibahas dan disetujui bersama DPR dengan Presiden. Terhadap pengawasan administrasi pemerintahan, dalam UUD 1945 diatur berbagai hak yang dimiliki oleh DPR untuk melakukan pengawasan terhadap administrasi pemerintahan. Beberapa pasal dalam UUD 1945 hasil amandemen juga mengatur kewenangan DPR untuk melakukan pengawasan terhadap administrasi pemerintahan. Kewenangan pengawasan terhadap hubungan luar negeri hanya dimiliki oleh DPR, yaitu memberikan persetujuan terhadap pemyataan perang, dan pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden, memberikan persetujuan terhadap perjanjian intemasional tertentu yang dilakukan oleh Presiden, dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam penempatan duta negara lain, memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), memilih Hakim

[248] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...Jilid 2, op cit.*,hal. 36

Agung, dan memilih Hakim Konslitusi.

Jika dibandingkan kewenangan DPR sebagai kamar pertama dengan kewenangan kamar pertama lainnya pada negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil maka terlihat bahwa terdapat beberapa perbedaan. DPR memiliki kewenangan mengusulkan semua RUU. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang merupakan representasi dari rakyat melalui jalur partai politik. DPR sebagai lembaga negara mempunayi tiga fungsi utama yaitu : legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi yang dimaksud yaitu dalam Pasal 20A ayat (1) dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang keuasaan membentuk Undang-Undang.[249] Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap ranvncangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.[250] Fungsi pengawasan DPR dilakukan melalui pengawasan atau pelaksanaan Undang-undang dan APBN. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mendelegasikan kewenangan DPR sebagai berikut :

Pasal 20

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.
(2) Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
(3) Jika rancangan Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

[249] *Lihat* Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI tahun 1945
[250] *Lihat* Pasal 70 ayat (2) Undang-undang Nomor 27 tahun 2009

(4) Persidangan mengesahkan rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-undang.
(5) Dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 23

Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 11 ayat (1)

Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Pasal 13

(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain

dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 14

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 23 F

Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

4) Kewenangan Formal Dewan Perwakilan Daerah

Pada sidang PAH I BP MPR tahun 2000, Fraksi PDI-P mengusulkan agar utusan daerah ditingkatkan peranan dan kedudukannya menjadi DPD. Fraksi PDI-P tidak menginginkan DPD memiliki kewenangan yang luas, karena negara Indonesia adalah negara kesatuan. Fraksi PDI-P sejak sidang tahun 2000, berpendapat bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislasi.[251] Fraksi PDI-P pada tahun 2000

[251] Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Plena Ke-32 Panitia Ad Hoc 1: l BP MPR...2001, op cit.,hal. 22-23. Dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna. "Jika itu yang menjadi dasar pemikiran maka marilah kita lihat dulu bahwa kita di awal persidangan Badan Pekerja ini sudah menyampaikan bahwa kita adalah mempertahankan prinsip negara kesatuannya. Yang menjadi soal mengapa seorang senator mempunyai wewenang seluas, yang gambarannya sebagian disampaikan oleh Pak Thee tadi itu adalah kalau Amerika yang kita jadikan rujukan. Karena senator di sebuah negara federal asal kedaulatannya memang ada di negara-negara bagian itu dan bagian kecil itulah yang diserahkan kepada Pemerintah Federal, sehingga yang sesungguhnya bcrdaulat adalah negara bagian, sebagian kecil saja kedauiatan itu yang diserahkan pada Pemerintah Federal. Oleh karena itu senator memegang peranan penting di situ karena dia adalah sebagai atribut kedaulatan yang justru diperlukan untuk mengontrol pemerintah federal ini, berbeda halnya dengan negara kesatuan. Negara kesatuan itu lelak kedaulatannya adalah justru sudab ada dan kemudian inilah yang didistribusikan dalam bentuk descntralisasi kewenangan kepada daerah-daereh. Oleh karena itu, jika demikian posisi dasamya maka menjadi pertanyaan sekarang apakah memposisikan anggota DPD sekuat dan bahkan

mengemukakan bahwa RUU yang berkaitan dengan kcpentingan daerah dan RUU APBN harus mendapat persetujuan 1/2 + 1 dari anggola DPD.[252] Pada sidang ke-32 tabun 2001 terdapat perbedaan terutama ualam hal fungsi legislasi DPD. Diusulkan agar DPD dapat mengusulkan RUU tertentu kepada DPR dan Presiden, karena DPR dan Presiden yang memutuskan sebuah UU (sebelumnya hanya diusulkan bahwa DPD dapat mengajukan RUU tertentu). Mengenai keikut sertaan DPD dalam pembahasan RUU tertentu tersebut, dijelaskan bahwa DPD tidak memiliki *voting right*.[253] Dalam hal DPD memberikan pertimbangan

---

mendekati posisi dan kewenangan seorang senator itu valid untuk diterapkan di negara kesatuan? Itu yang pertama yang hendak saya sampaikan. Yang kedua, dengan kewenangan seperti itu dan besar seperti itu apakah tidak akan menimbulkan pertanyaan terhadap keanggotaan dewan atau status dari DPR sendiri? Karena kemungkinan bisa terjadi kalau dilihat dari fungsi- fungsi dan kewenangan dari DPD seperti itu dan luas seperti tadi itu maka orang bisa berpikir ini akan terjadi doublerepresentasi karena tidak jelas antara fungsi perwakilan wilayah dengan fungsi parlementarian dan fungsi representasi. Bukankah pada awal pembicaraan ketika kita berbicara tentang DPD dan DPR itu DPR adalah fungsi representasi politik sedangkan DPD adalah mewakili kewilayahan, sehingga peran yang dimainkan DPD itu adalah sebatas hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan yang mencerminkan kekhasan dan keragaman daerah."

[252] *Ibid*. Pasal 25,

Ayat (1) Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dietitian dengan undang-undang dengan terlebih dahulu memperoleh persetujuan sekurang-kurangnya setengah tambah satu anggota Dewan Penvakilan Daerah.

Ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang yang rpeyangkut pemerintaban daerah kepada Dewan Penvakilan Daerah.

Ayat (3) Seliap rancangan undang-undang yang akan ditetapkan Dewan Penvakilan Rakyat yang menyangkut kcpentingan daerah ditetapkan dengan persetujuan terlebih dahulu dari sekurang- kurangnya setengah tambah satu anggota Dewan Penvakilan Daerah

Ayat (4) Anggola Dewan Penvakilan Daerah mengawasi kebijaksanaan Presiden dalam bidang hubungan pusat dan daerah dan dalam pelaksanaan otonomi daerah."

[253] *Ibid* Lalu persoalan ikul membahas, ini nami kalau tidak jelas juga persoalan. Apa ikut membahas itu kemudian punya voting right.Karena saya ikut membahas, ya, saya punya voting rightdi situ. Ini juga harus dijelaskan. Ikut

dalam RUU APBN, pertimbangan DPD diberikan setelah DPR atau Presiden menyampaikan RUU.[254]

Fraksi PG berpendapat bahwa baik DPR maupun DPD sebagai bagian dari MPR memiliki fungsi legislasi, walaupun fungsi legislasi DPR terbatas. Berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi, maka Fraksi PG mengusulkan kewenangan yang dimiliki oleh DPD pada sidang ke 32, 38, dan 40 PAH I BP MPR Tahun 2000, serta sidang ke 32 PAH I BP MPR Tahun 2001. Pada usulan sidang ke 32 tahun 2000, DPD (ketika itu masih menggunakan nomenklatur Dewan Utusan Daerah) memiliki kewenangan mengusulkan RUU kepada DPR, membahas, dan memberikan persetujuan terhadap RUU, melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan tugas pemerintahan, dan mengajukan usul pemberhentian President. Pada usulan sidang ke 38 tahun 2000, mengenai DPD diatur lebih rinci, selain itu diatur pula bahwa DPD dapat mengajukan pula usulan RUU kepada Presiden dengan persetujuan Presiden.[255]

---

membahas itu sampai sebatas mana. Saya kira, kalau kembali kepada persoalan bahwa kor dari pada legislasi kita ada pada Dewan Perwakilan Rakyat di mana seliap Rancangan Undang-undang untuk menjadi Undang-undang, itu harus disetujui bersama anlara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, maka membahas itu tidak termasuk di dalamnya hak untuk memberi voting right.Apalagi ini Dewan, bi'kan Anggola, karena nami kita pikirkan kembali."

[254] *Ibid*.Kemudian persoalan berikulnya, pertimbangan, saya sangat setuju kalau itu sebatas pertimbangan. Sekarang Dewan Perwakilan Rakyat memberikan pertimbangan pada Dewan Perwakilan Rakyat alas Rancangan Undang-undang, anggaran pendapaian. Jadi kalau Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan, berarti rancangan nya, tentu ini dalangnya dari pemerintah selama ini. Kalau Rancangan Undang-undang yang lain, mungkin ada Rancangan Undang- undang yang darangnya dari DPR. Jadi stepnya adalah sudah ada Rancangan Undang-undang formil.

[255] Sekretariat l Jenderal MPR-RI. Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hock/ BP MPR...2000. *op cit*.,hlm 23-27. Usulan F-PG dikemukakan oleh Theo L. Sambuaga. Pasal 22 mengenai tugas dan wewenang Dewan Utusan Daerah;

l)Membahas rancangan undang-undang dan dengan persetujuan DPR mengajukan undang-undang untuk disetujui oleh Presiden

Dalam hal fungsi legislasi, DPD memiliki kewenangan membentuk UU, walaupun kewenangan DPD terbatas dan dibatasi lebih lanjut dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 dan UU Nomor 12 Tahun 2011, serta Tata Tertib DPR RI Akan tetapi mengenai pembatasan bahwa kewenangan DPD hanya pada UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pada dasarnya bukan merupakan kelemahan bagi DPD. Hal tersebut sesuai dengan tujuan dibentuknya DPD yaitu untuk mengokohkan Negara Kesatuan RI dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, serta mendorong percepatan demckrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.[256]

Dalam pengawasan fiskal, DPD berwenang memberikan pertimbangan terlulis terhadap RUU APBN sebelum proses pembahasan antara DPR dan

---

Ayat (2) Memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang menyangkut APBN. otonomi daerah. hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah negara serta pengelolaan sumber daya alam sebelum RUU diajukan untuk diundangkan oleh Presiden.

Ayat (3) RUU yang telah disetujui DPR dan Dewan Ulusan Daerah atau Dewan Penwakilan Daerah tetapi ditolak oleh Presiden dinyatakan menjadi undang-undang apabila disetujui oleh 2/3 anggola DPR dan 2/3 anggota Dewan Utusan Daerah atau tidak lagi dibahas dan diajukan kepada DPR dan DUD pada masa sidang tersebut icrscbm apabila gagal memperoleh ketentuan persuaraan tersebut.

Ayal (4) Melaksanakan pengawasan alas pelaksanaan tugas pemerinlahan

Ayal (5) Mengajukan kepada MPR usul pemberhentian Presiden dan atau wakil Presiden dalam masa jabatannva apabila Presiden dan atau wakil Presiden dinilai melanggar Undang Undang Dasar dan undang-undang."

[256] Lihat Sekretariat Jenderal MPR RI, Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Laiar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ay at,(Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-R1,2007), hal. 93.

Presiden.[257] Dalam pengawasan administrasi pemerintahan, kewenangan DPD untuk melakukan pengawasan terhadap administrasi pemerintahan adalah bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR ,[258] menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK, dan memberikan pertimbangan kcpada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Kewenangan Formal DPD yang diatur dalam UUD 1945 sebagai kamar kedua (*second chambers*) asimetris terhadap DPR sebagai kamar pertama (*first chambers*).[259] Dari hasil perbandingan dengan 11 negara, terlihat bahwa walaupun Sebagian besar anggota DPD dipilih secara langsung akan tetapi kewenangannya sangat terbatas. Pemilihan secara langsung bagi anggota DPD akan memperkuat DPD, sebagaimana yang dikemukakan *Lijphart* bahwa pemilihan anggota kamar kedua (*second chambers*) secara langsung, dapat memberikan perluasan dari kewenangan kamar kedua yang terbatas. Sebagi perbandingan Jepang merupakan negara yang metode seleksinya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Dari perbandingan dengan negara lain terlihat bahwa negara-negara yang kewenangan kamar keduanya dalam pembentukan UU hanya terkait dengan kepentingan daerah, metode seleksi anggota

[257] Republik Indonesia, Perubahan Ketiga..., *loc cit*.,ps. 23 ay at (2), yaitu: ''Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah."

[258] Republik Indonesia, Perubahan Ketiga..., loc cit.,ps. 22D ayat (3)

[259] *Lijphart* memberikan contoh tentang kamar kedua (*second chambers*) cenderung subordinal terhadap kamar pertama (firsi chambers) aniara lain a dal ah bahwa keiidakseiujuan kamar kedua (*second chambers*) terhadap RUU dapat diabaikan oleh kamar pertama (*first chambers*). *Lipjhart*, Patterns..., *op cit*., hlm. 205.

kamar keduanya tidak dipilih secara langsung dalam pemilihan umum, yaitu pada Konstitusi RIS, Jerman. Senat pada Konstitusi RIS dimana nggota-aggota senat ditunjuk oleh pemerinlah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing lembaga perwakilan rakyat di daerah-daerah bagian.[260] Pada *Federal Republic of Germany* anggota *Bundesrat* pada negara Federal Republic of Germany terdiri dari eksekutif negara bagian, dengan jumlah wakil dari setiap negara bagian berdasarkan jumlah penduduk, dan minimal 3 wakil dari setiap negara bagian.[261]

Dalam hal Kamar Kedua diatur memiliki kewenangan melakukan pengawasan, maka dalam UUD berbagai negara diatur bahwa kewenangan tersebut dilaksanakan secara langsung tanpa harus melalui perantara Kamar Pertama seperti yang diatur dalam UUD 945. Di hampir seluruh negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil dalam UUD negaranya bahwa kedua kamar dalam parlemen berwenang memanggil menteri untuk memberikan penjelasan (*kecuali United States of America*). Dalam Konsitusi Indonesia sebagimana diatur dalam Pasal 22D ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 diatur bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait dengan kewenangan DPD dan menyampaikan hasil pengawasannya tersebut kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

[260] Lihat Republik Indonesia Serikat, Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, ps. 81 ayat (1).

[261] Lihat David P. Currie, *op cit.*,hal. 362-363. Article 5t Constitution of the Federal Republic of Germany. Anggota Bundesratdari negara Federal Republic of Germany berasal dari 3,4 atau 6 wakil dari pemerintah negara bagian, yang biasanya terdiri dari perdana menteri, menteri urusan federal (federal affairs ministers), menteri keuangan, dan menteri lain sesuai jumlah yang dibutuhkan.

Berikut ini tugas dan kewenangan dan masa jabatan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22D Undang-undang Dasar 1945 hasil perubahan yaitu :

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.[262]

Menurut Pasal 22 C Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan ke tiga mengatur tentang keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai berikut :

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

5) Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Menurut teori yang dikemukakan *Montesquieu* bahwa legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat korup, berfungsi membuat konstitusi, membagi tanah secara adil, serta membuat UU untuk mengatur pembagian tanah secara adil. MPR sebagai Legislator memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD. MPR juga memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD.[263] Apabila kita lihat kewenangan MPR sebagai pembentuk UUD berdasarkan teori yang dikemukakan oleh *Frank J. Goodnow*, maka MPR merupakan legislator yang memiliki fungsi politics, yaitu fungsi menyatakan keinginan negara bersama-sama dengan DPR dan DPD, dimana MPR

[262] Pasal *22D* Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan ke tiga
[263] Republik Indonesia, Perubahan Ketiga..., *Loc cit*,Pasal. 3 ayat (1). Lihat pula Pasal 37 Perubahan Keempat.

menyatakan keinginan negara dalam bentuk UUD, sedangkan DPR dan DPD dalam bentuk UU.[264]

Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka MPR memiliki fungsi tambahan (*additional function*) yaitu melakukan pengawasan dalam hal pemilihan pejabat publik yaitu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945.[265] Pada negara lainnya yang menggunakan sistem trikameral, terlihat bahwa kewenangan salah satu kamar lebih tinggi dari kedua kamar yang lainnya tergambar dari pengaturan dalam UUD bahwa kamar tersebut merupakan lembaga negara tertinggi dalam negara tersebut. Pada UUD yang tidak mengatur bahwa kamar tersebut merupakan lembaga negara tertinggi, maka kedudukannya. setara dengan yang lain karena kewenangannya secara umum adalah sama. Pada negara yang UUD-nya mengatur bahwa kamar ketiganya merupakan lembaga negara tertinggi, kewenangan kamar kedua subordinat dibandingkan kamar pertamanya.

Sedangkan didalam UUD 1945 merupakan anomali karena MPR tidak diatur lagi sebagai lembaga negara tertinggi akan tetapi kewenangan yang dimiliki MPR merupakan kewenangan yang serupa dengan yang dimiliki oleh lembaga negara tertinggi.

Berikut kewenangan yang dimiliki MPR dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut :

Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

---

[264] *Lihat* Frank J. Goodnow, *op cit*., hal. 22,33, dan 46.

[265] Lihat Republik Indonesia, Perubahan Ketiga....*Ibid.*, ps. 8 ayat (2) dan Republik Indonesia, Perubahan Keempat..., *loc cit.*, ps. 8 ayat (3).

Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota Negara.

Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak

Pasal 37

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

d. Rekruitmen dan Seleksi Anggota yang Duduk di Parlemen

1) Rekruitmen Anggota DPR

Anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum untuk mewakili rakyat secara nasional. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari kedaulatan berada di tangan rakyat adalah

bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.[266]

Anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat

[266] *Penjelasan* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR,DPD, DPRD,

dalam pemilihan umum untuk mewakili rakyat secara nasional [267] dan hal yang sama diatur untuk metode seleksi kamar pertama di seluruh parlemen di dunia.

Didalam undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 mengatur tentang Pemilu anggota DPR, DPR dan DPRD diantara sebagai beikut :

Pasal 21

Jumlah kursi anggota DPR ditetapkan sebanyak 560 (lima ratus enam puluh)

Pasal 22

(1) Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota.
(2) Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3(tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.
(3) Dalam hal penentuan daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diberlakukan, penentuan daerah pemilihan menggunakan bagian kabupaten/kota.
(4) Penentuan daerah pemilihan anggota DPR dilakukan dengan mengubah ketentuan daerah pemilihan pada Pemilu terakhir berdasarkan ketentuan pada ayat (2).
(5) Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

2) Rekruitmen Anggota DPD dan Katagori Warga yang Diwakili

Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat

[267] Republik Indonesia, Perubahan Kedua..., *loc cit.*,ps. 19 ayat (1). Lihat pula Republik Indonesia, Perubahan Keempat..., *loc cit.*,ps. 2 ayat (1).

undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

Menurut Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Anggota DPD sebagai bagian dari lembaga legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.[268] Jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.[269] Dalam Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 ditentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Dalam penentuan jumlah anggota Kamar Kedua, setiap negara memiliki alasan masing-masing.[270]

---

[268] Perubahan Ketiga UUD 1945 Republik Indonesia, ps. 22C ayat (1). Lihat pula Republik Indonesia, Perubahan Keempat , UUD 1945 ps. 2 ayat (1).

[269] *Ibid*, Psl 22c ayat (2)

[270] Hal tersebut antara lain bisa dilihat dalam UUD USA. Dalam AmendmentXVII (1) Constitution of United Srates of Americadiatur bahwa 2 senator dipilih rakyat dari setiap negara bagian,''untuk yangka waktu 6 tahun.28,1 Hamilton mengemukakan bahwa perwakilan dengan jumlah yang

Kalau kita lihat pembahasan- perubahan UUD 1945 terkait argumentasi mengenai jumlah anggota DPD adalah 1/3 anggota DPR dikemukakan oleh Fraksi PDI-P pada sidang perubahan kedua UUD 1945 (tahun 2000), yaitu: "Jumlah anggota DPR sekurang-kurangnya 2 kali jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan asumsi oleh karena Utusan Golongan sudah mundur hanya tinggal 2 wakil yaitu ada DPR, selain nanti masalah faktor lain. Dalam Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hock I BP MPR tahun 2000 Fraksi PDI-P melalui Pataniari Siahaan mengusulkan Jumlah tersebut dianggap sebagai jumlah yang proporsional antara anggota MPR yang mewakili penduduk atau kepentingan politik dengan kepentingan wilayah. Fraksi PDI-P berpendapat bahwa dianggap aspirasi utusan golongan diakomodir dalam DPR yang merupakan perwakilan politik. Padahal dalam kenyataannya tidak semua aspirasi utusan golongan disalurkan pada partai politik. Praktek di beberapa negara memperlihatkan bahwa perwakilan selain perwakilan politik disalurkan aspirasinya dalam perwakilan daerah dan bukan pada perwakilan politik, seperti perwakilan etnis tertentu, baik minoritas maupun mayoritas.

Hal tersebut menunjukkan bahwa pendapat yang mengemukakan bahwa jumlah anggota DPD adalah 1/3 anggota DPR merupakan jumlah yang proporsional ahtara anggota MPR yang mewakili pendnduk atau kepentingan politik dengan kepentingan wilayah adalah tidak dapat dibuktikan karena bukan merupakan suatu kepastian aspirasi utusan golongan yang sebetumnya ada dalam MPR disalurkan pada anggota DPR, sebagaimana telah dikemukakan oleh Fraksi PKB dan Fraksi PDU dalam pembahasan perubahan UUD 1945 bahwa aspirasi

sama dalam Senar merupakan hasil kompromi antara kcinginan yang berbeda antaia negara bagian yang besar dan kecil. Lihat Hamilton, Alexander James Madison, dan John Jay, The Federalist Papers,cet, 2,(United States of America: The New American Library of World Literature Inc., 1962), hal. 377.

utusan golongan disalurkan pada DPD.[271]

Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD dalam Pasal 11 Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Dalam pasal 13 disebutkan tetang persyaratan dukungan minimal dari pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan sebagi berikut :

a. provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 1.000 (seribu) Pemilih;
b. provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 2.000 (dua ribu) Pemilih;
c. provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 3.000 (tiga ribu) Pemilih;
d. provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 4.000 (empat ribu) Pemilih; dan
e. provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 5.000 (lima ribu) Pemilih.

[271] Fraksi PKB mengemukakan: "Pertama, bahwa sebagaimana sikap kami terdahulu bahwa MPR Republik Indonesia itui terdiri atas DPR dan DPD. DPD ini merupakan bentuk reformasi dari dua clemen yangselama ini ada di dalam MPR selama ini yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Pcleburan dua komponen ini menjadi Dewan Perwakilan Daerah." Sekreiariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-38 Panitia Ad Hock BP MPR., ,2000, *op cit*., hal. 28-29. Usulan F-PKB dikemukakan oleh Abdul Kholiq Ahmad. Fraksi PDU juga mengemukaKan hal yang sama, yaitu: "...MPR itu hanya leidiri atas DPR, DPD, yang dipilih langsung dalam pemilihan umum sehingga tidak ada lagi Utusan Golongan. Kepada Utusan Golongan dipereilakan teijun di pemilihan perorangan di DPD;" Sekreiariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Plena Ke-38 Panitia Ad Hock I BP MPR.... *op cit*.,., hal. 61. Dikemukakan oleh Asnawi Latief.

Pasal 13

(2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.
(3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan daftar dukungan yang dibubuhi tanda tangan atau cap jempol jari tangan dan dilengkapi fotokopi kartu tanda penduduk setiap pendukung.
(4) Seorang pendukung tidak dibolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD serta melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu.
(5) Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dinyatakan batal.

Tujuan pembentukan DPD secara filosofis adalah untuk mewakili kepentingan daerah sehingga syarat domisili di daerah merupakan hal yang seharusnya agar anggota DPD mengetahui kondisi dan memetakan daerah yang diwakilinya serta terus berhubungan dengan konstituennya agar dapat menjalankan kewajibannya untuk menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Dengan mengenal dan mengetahui secara komprehensif hal-hal yang berkaitan dengan daerahnya, maka anggota DPD diharapkan memiliki data dan mengetahui permasaliahan serta altematif solusi dari daerah yang diwakilinya.

Dalam UUD 1945 Pasal 19 (1) diatur bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. sedangkan anggota DPD dipilih dari setiap provinsi

melalui pemilihan umum. Dalam pembahasan perubahan UUD 1945, dikemukakan oleh tim ahli bahwa walaupun anggota DPR dan anggota DPD sama-sama dipilih dalam pemilihan umum, tidak akan terjadi double representationkarena secara filosofis anggota DPR dan anggota DPD mewakili kepentingan yang berbeda.[272]

Metode seleksi anggota kamar kedua yang paling banyak digunakan oleh negara yang dibahas sebelumnya yang menggunakan *strong bicameralism* (berdasarkan kriteria yang dikemukakan oleh Lijphart) adalah dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili rakyat di negara bagian atau di daerah.

3) Rekuitmen Anggota MPR dan Katagori Warga yang Diwakili

Anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melauli proses pemilu. Bila MPR sebagai kamar ketiga dibandingkan dengan negara yang juga menggunakan sistem trikameral dan pentakameral (5 kamar) maka akan terlihat adanya anomali pada lembaga MPR. Pada negara-negara yang memiliki lebih dari 2 kamar tersebut, kebutuhan terhadap dibentuknya kamar setelah kamar kedua, dapat dikelompokkan sebagai berikut:

Mewakili kategori warga negara yang berbeda dari kamar pertama dan kamar kedua. Berdasarkan Section 52 *Constitutions of the Republic of South Africa Act* 110 of 1983, pemilih yang berkulit putih (*white person*) memilih untuk anggota *House of Assembly*, pemilih berkulit berwama (*coloured person*)memilih untuk anggota *House of Representatives*, dan pemilih India memilih untuk anggota *House of Delegates*. Dalam Pasal 165 Constitution of the Socialist Federal

[272] ***Lihai*** *Sekretariat Jenderal* ***MPR-RI,*** Risalah Rapat Plerto Ke-15 Panitia Ad Hock I BP MPR... 2001, op cit.,***hal. 8***

Republic of Yugoslavia (1963) diatur bahwa Federal Assembly terdiri dari 5 kamar yaitu Federal *Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture. Chamber of Social Welfare and Health, dan Organizational-Political Chamber.*

Melaksanakan fungsi khusus yang dilakukan secara terus menerus. Dalam Constitution of the Republic of China 1946 (sebelum revisi tahun 1994) terdapat 3 lembaga yang memiliki fungsi parlemen, yaitu National Assembly. Legislative Yuan, dan Control Yuan. Dari ketiga kamar tersebut, hanya Legislative Yuan yang berwenang membentuk UU, sedangkan fungsi Control Yuansebagai kamar ketiga, antara lain adalah sebagai pengawas tertinggi, pemberi persetujuan dalam pengangkatan dan pemberhentian psjabat, serta melakukan audit. Sebagai lembaga negara tertinggi

Kamar ketiga (Loya Jirga) di negara Afganistan berdasarkan Pasal 110 ayat (1) *Islamic Republic of Afghanistan*(2004) merupakan manifestasi tertinggi dari rakyat Afganistan. Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 25 Constitution of the Republic of China yang mengatur bahwa National Assembly mclaksanakan hak politik atas nama seluruh rakyat.

Mengenai MPR, dalam risalah sidang Perubahan UUD 1945, Fraksi PDI-P, Fraksi PDU, Fraksi KKI, Fraksi TNI/POLRI, dan Fraksi Utusan Golongan mengusulkan MPR sebagai lembaga yang permanen, sedangkan yang lainnya mengusulkan agar MPR berkedudukan sebagai joint session antara DPR dan DPD. Rumusan pengaturan tentang MPR dalam UUD 1945 tidak memberikan penegasan apakah MPR menjadi lembaga yang permanen, penegasan tersebut diatur dalam UU dan Tata Tertib, yang mengatur mengenai pimpinan MPR (termasuk pula pertanggungjawaban pimpinan MPR) dan prosedur kelembagaan tersendiri di luar DPR dan DPD.

Pakar yang diundang dalam pembahasan

perubahan pertama UUD 1945 (Bagir Manan dan Ichlasul Amal) mengusulkan agar struktur parlemen yang akan dibentuk adalah sistem bikameral, dengan MPR sebagai nama dari parlemen RI. Dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa ke depan MPR seperti konggres di Amerika Serikat yang terdiri dari DPR dan Utusan Daerah, terlebih lagi jika Presiden dipilih langsung, maka MPR tidak diperlukan lagi untuk membuat GBHN.[273] Ichlasul Amal juga mengemukakan hal yang sama, yaitu bila memang posisi wakil daerah ingin diubah, maka sebaiknya MPR seperti konggres di Amerika Serikat yang terdiri dari DPR dan wakil yang benar-benar merupakan wakil daerah yang tinggal dalam provinsi yang bersangkutan.[274] Hal yang sama juga disulkan oleh para ahli ketika para fraksi di MPR RJ mengundang lagi tim ahli pada perubahan ketiga. Suwoto Mulyosudarmo mengemukakan adanya forum permusyawaratan antara DPR dan DPD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif.[275] Maswadi Rauf juga mengemukakan tentang MPR sebagai sidang gabungan antara DPR dan DPD,[276] sedangkan Jimly Asshidtqqie mengusulkan agar nama sidang gabungan antara DPR dan DPD adalah MPR.[277]

[273] Lihat Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Ke-9 Panitia Ad Hock 1 BP MPR 16 Desember 1999, hal. 81 dan 86.

[274] Lihat Ibid.,hal. 93.

[275] Sekretarial Jenderal MPR-RI, Risatah Rapal Plena Ke-15 Panttia Ad Hock I BP MPR 15 Met 2001, Nomor: MJ 230/10/2001, hal. 5. ''Kemudian ketika icrjatii suatu konfltk diamara lembaga penvakilan iiu ada suaiu forum permusyawaratan yang apapun namanya ini nanti ada sebuah forum dimana antara DPR dan DPD itu akan melakukan penyerasian. tenuama didalam konsep pembuatan Undang-Undang. Unluk iiu didalam konsep dari tim ahli ini dikatakan disini bahwa kekuasaan legeslatif dilaksanakan oleh DPR dan DPD."

[276] Ibid., hal. 11." Juga ada usul, lib.a-tiba MPR R1 ada, ujug-ujug ada MPR RI, itu memang kita scbutkan dalam Pasai 3. pada waktu mcnyebutKan iiu dapat mengadakan Sidang Gabungan dalam MPR RI."

[277] Lihat Ibid., hal. 47

B. Fungsi Legislasi DPD Pra Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

1. Hubungan DPR dan DPD dalam Bidang Legislasi

Reformasi ketatanegaraan yang antara lain direfleksikan melalui Perubahan UUD 1945 pada tahun 2001 telah mengubah sistem tata kelembagaan negara Indonesia. Dengan terbentuknya DPD, maka terdapat 2 (dua) lembaga perwakilan, yaitu DPR dan DPD. DPR merupakan lembaga politik yang keberadaannya mewakili aspirasi dan paham politik rakyat, sedangkan DPD merupakan penyalur keanekaragaman daerah dan kemajemukan. Dalam hal ini posisi DPD merupakan lembaga legislatif yang hadir bersama-sama dengan DPR. Kehadiran lembaga DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah menciptakan suatu pola hubungan antar lembaga negara yang baru.

Fungsi legislasi merupakan fungsi pokok dalam lembaga legislatif. Fungsi ini memiliki peranan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk payung hukum dalam menjalankan roda pemerintahan. Oleh karenanya fungsi ini harus dijalankan berdasarkan aspirasi masyarakat dan aspirasi daerah dalam kerangka peningkatan hubungan pusat daerah. Kepentingan daerah semestinya diperjuangkan secara proporsional dengan peran yang legitimate dan memiliki implikasi yuridis konstitusional dalam setiap pengambilan keputusan dan kebijakan nasional yang berimplikasi langsung terhadap daerah.

Sejak kehadiran DPD hingga saat ini, interaksi politik dalam hubungan antara DPR dan DPD berlangsung secara evolutif. Refleksi interaksi kelembagaan dalam Sidang Bersama DPR dan DPD dalam rangka mendengarkan Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus merupakan ciri yang positif. Pada tahun 2010 sidang bersama DPR-DPD dipimpin oleh Ketua DPR, tahun 2011 dipimpin oleh Ketua DPD dan tahun 2012 kembali dipimpin oleh Ketua DPR. Itu merupakan salah satu contoh proses evolusi yang terjadi,

atas kesadaran bersama melalui konvensi.[278] Hubungan yang baik ini juga ditunjukkan pula prosesi penyerahan dokumen Nota Keuangan dari Presiden kepada Ketua DPR yang disaksikan oleh Ketua DPD. Selanjutnya Ketua DPR menyerahkan dokumen nota keuangan kepada Ketua DPD yang disaksikan oleh Presiden. Prosesi ini dilakukan terkait dengan tugas dan wewenang DPD dalam memberikan pertimbangan atas RUU APBN sebagaimana dimaksud Pasal 154 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Namun, hubungan kerja DPR dan DPD di bidang legislasi yang meliputi keikutsertaan DPD dalam penyusunan dan pembahasan RUU, tindaklanjut pandangan/pendapat dan pertimbangan atas RUU, serta pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait dengan bidang tugas DPD masih belum terlaksana secara maksimal sebagaimana mestinya untuk memenuhi harapan daerah. Hingga saat ini belum terbangun mekanisme kerja bersama DPR dan DPD di bidang legislasi dan belum berfungsi mekanisme *check and balances* sebagai lembaga legislatif.

2. Mekanisme Kerja DPR dan DPD

Mekanisme kerja bersama DPR dan DPD berlangsung secara sporadis, dilakukan oleh masing-masing alat kelengkapan DPD (Komite) dan PPUU) bersama alat kelengkapan DPR (Komisi dan Baleg) dalam rangka proses penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas RUU tertentu yang menjadi tugas konstitusional DPD. Pembicaraan DPR dan DPD mengenai mekanisme hubungan kerja DPR RI DPD RI sesungguhnya bukan hal yang baru dan tiba-tiba. Pembicaraan DPR dan mengenai mekanisme hubungan

kerja DPR dengan DPD RI sesungguhnya bukan yang baru dan tiba-tiba.

[278] DPD RI, 2012, *Merajut Legislasi Merenda Keadilan Bagi Daerah,*Sekretariat DPD Jakarta, hlm 1

Dalam periode keanggotaan 2004-2009, pembicaraan formal terkait mekanisme legislasi DPR-DPD telah diupayakan. Pada tanggal 15 Desember 2006, Ketua DPD RI telah berkirim surat kepada Wakil Ketua DPR/KORPOLEKKU untuk menjawab surat DPR tentang usulan materi legislasi antara DPR-DPD yang perlu diatur lebih lanjut. Pembicaraan antara Pimpinan DPR dan DPD saat itu sebenarnya telah disepakati untuk membentuk suatu Tim Kerja Bersama yang disebut "Tim 25". Keanggotaan Tim 25 ini terdiri dari 14 (empat belas) orang Anggota DPR dan 11 (sebelas) orang Anggota DPD yang diketuai oleh Wakil Ketua DPR, Sutardjo Suryoguritno (Alm). Tim 11 DPD yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPD Irman Gusman, sebenarnya telah menghasilkan suatu konsep yang disebut "Konsep Membangun Hubungan Kerja yang

Harmonis antara DPD RI dan DPR RI". Konsep tersebut berisi usul DPD dalam rangka menyinergikan dan mengoptimalkan pelaksanaan tugas kedua lembaga. Sampai berakhirnya periode keanggotaan 2004-2009 selama lima tahun berjalan, Tim 25 tidak pernah bertemu guna membicarakan mekanisme kerja kedua lembaga, meskipun telah didorong terus oleh DPD.

Konsep kerja yang diusulkan oleh DPD terkait mekanisme kerja antara DPR-DPD adalh sebagai berikut

a. Penyusunan Prolegnas prioritas tahunan;
b. Pembahasan RUU;
c. Rapat Kerja DPR RI dengan Pemerintah;
d. Wakil DPD RI dalam pembahasan RUU di DPR RI;
e. Pembahasan RUU APBN;
f. Sidang Bersama DPR RI dan DPD RI RUU yang telah disampaikan oleh DPD RI;
g. UU yang terkait dengan DPD RI;
h. Pencantuman Keputusan DPD RI dalam konsideran Keputusan DPR RI; dan

i. Pencantuman Pasal 22D UUD 1945 dalam konsideran RUU terkait DPD.[279]

Mekanisme kerja antara DPR dan DPD terus dilakukan oleh DPD walaupun Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 telah berganti menjadi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3). Pada Maret 2010, kembali Pimpinan DPD menyurati Pimpinan DPR untuk kembali membicarakan tentang hubungan kerja DPR-DPD. Pada tanggal 3 Mei 2010, dilaksanakan pertemuan konsultasi Pimpinan DPD dan Pimpinan DPR. Pokok-pokok materi DPD dalam pertemuan tersebut meliputi hal-hal yang berkaitan dengan penyusunan prolegnas prioritas tahunan, pembahasan RUU, Rapat Kerja DPR RI dengan Pemerintah, Wakil DPD RI dalam pembahasan RUU di DPR RI, Pembahasan RUU APBN, Sidang Bersama DPR RI dan DPD RI, RUU yang telah disampaikan oleh DPD RI, UU yang terkait dengan DPD RI, Pencantuman Keputusan DPD RI dalam konsideran Keputusan DPR RI, pencantuman Pasal 22D UUD 1945 dalam konsideran RUU terkait DPD.

Sebelumnya, DPR dan DPD memiliki konvensi dalam hal penyelenggaraan Sidang dalam rangka pidato kenegaraan dimana Sidang DPR dilaksanakan tiap tanggal 16 Agustus dan sidang DPD dilaksanakan setiap tanggal 23 Agustus yang dikemas dalam Pidato Presiden terkait dengan Pembangunan Daerah. Dalam pertemuan konsultasi tanggal 7 Juni 2010 akhirnya disepakati mekanisme penyelenggaraan Sidang Bersama DPR dan DPD. yang kemudian dituangkan ke dalam sebuah Peraturan Tata Tertib Bersama. Mungkin hal ini merupakan satu-satunya langkah maju yang konkret dan formal dalam mekanisme hubungan kelembagaan antara DPR dan DPD.

Sebenarnya masih terdpat hal-hal mendasar serta menjadi persoalan besar dalam hubungan antara kedua

[279] *Ibid*, DPD, hlm 4

lembaga. Hal-hal yang paling mendasar yaitu terkait dengan mekanisme legislasi dan tindak lanjut keputusan DPD di DPR yang belum tersentuh sama sekali oleh DPR. Sehubungan dengan itu DPD menyampaikan permintaan pertemuan konsultasi melalui surat Nomor: HM.310/526/DPD/IX/2010 tanggal 29 September 2010. Pokok-pokok pembicaraan yang diusulkan terkait dengan pelaksanaan UU MD3 terutama Pasal 71 tentang Tugas dan wewenang DPR (dalam kaitan dengan DPD), Pasal 96 tentang tugas Komisi di DPR, Pasal 102 tentang Badan Legislasi, Pasal 142 tentang pembentukan undang-undang (di DPR), Pasal 146 tentang RUU yang berasal dari DPD, Pasal 147 tentang tindak lanjut RUU yang berasal dari DPD, Pasal 150 tentang pembicaraan tingkat I (di DPR), Pasal 154 dan Pasal 156 tentang penerimaan pertimbangan DPD terhadap RUU, Pasal 170 tentang pemilihan anggota BPK, Pasal 199 tentang persidangan dan pengambilan keputusan (di DPR), Pasal 223, Pasal 224 dan Pasal 227 tentang tugas dan wewenang DPD, serta Pasal 256 s.d. Pasal 260 tentang pemberian pertimbangan terhadap RUU.

Baru pada tanggal 13 Oktober 2011, pertemuan konsultasi DPR dan DPD dapat terealisasi. Dalam pertemuan konsultasi tersebut dihasilkan kesepakatan beberapa hal yaitu membentuk Tim Bersama khusus membahas mekanisme legislasi serta menugaskan Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD untuk menyusun konsep awal mekanisme legislasi antara DPR dan DPD. Sebagai tindak lanjut, dilaksanakan pertemuan antara Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD untuk menyusun draf awal mekanisme legislasi DPR dan DPD. Beberapa perkembangan substansi yang terjadi dalam pembahasan tersebut antara lain: masalah simbol politik kelembagaan, keterlibatan anggota DPD dalam kerja-kerja bersama alat kelengkapan DPR, pengantar DPD dalam sidang Paripurna DPR, dan masalah posisi dokumen hukum peraturan bersama DPR dan DPD.

Setelah Setjen DPR dan Setjen DPD menyelesaikan draft mekanisme kerja bersama DPR-DPD, selanjutnya Pimpinan DPD membentuk Tim DPD yang terdiri dari anggota Panitia Perancang Undang-undang dan Badan Kehormatan untuk menindaklanjutinya, sedangkan Pimpinan DPR menugasi Badan Legislasi untuk menindaklanjutinya. Tim DPD telah selesai membahas mekanisme kerja bersama DPR dan DPD, dan saat ini masih menunggu tindaklanjut dari Badan Legislasi DPR untuk melakukan pembahasan bersama Tim DPD. Selanjutnya, untuk mengantisipasi mekanisme kerja bersama DPR-DPD dalam pembahasan RUU tentang Pemerintah Daerah dan RUU tentang Desa di DPR, pada tanggal 6 Juni 2012 dilakukan pertemuan konsultasi Pimpinan DPD dan Pimpinan DPR atas permintaan Pimpinan DPD untuk membahas mekanisme pembahasan RUU Pemerintah Daerah dan RUU Desa. Dalam pertemuan tersebut disepakati bahwa pembahasan kedua RUU tersebut secara lebih ideal sesuai dengan UU MD3 atau setidak-tidaknya mengikuti pola pembahasan RUU Keistimewaan Yogyakarta.

Dari gambaran tersebut secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa mekanisme legislasi lembaga DPR dan DPD belum mengalami perubahan yang signifikan dari periode berlakunya UU 22 tahun 2003 hingga UU 27 tahun 2009. Tidak jelasnya mekanisme legislasi ini telah membawa dampak tidak efektifnya peran DPD dalam membawa aspirasi daerah sebagaimana cita-cita dan konsensus politik dalam reformasi. Hal ini menyebabkan berhentinya aspirasi masyarakat daerah karena tidak ditindaklanjuti oleh DPR.

3. Pelibatan DPD dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas)

Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Peran DPD dalam Prolegnas dinafikan begitu saja dengan pengaturan dalam Pasal18 huruf g dan Pasal 20 ayat (1) UU P3. Ketentuan Pasal 18 mengatur dasar penyusunan daftar

RUU dalam Prolegnas, namun dalam huruf g secara spesifik diatur bahwa penyusunan daftar RUU tersebut harus sesuai dengan rencana kerja pemerintah dan rancana strategis DPR, tanpa melibatkan DPD, sebagai representasi daerah. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 18 huruf g ini mereduksi peran dan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah, demikian juga secara substansi mereduksi pembentukan undang-undang sesuai dengan semangat demokrasi dan desentralisasi.;Dengan adanya ketentuan Pasal 18 huruf g diatas, ketentuan pasal 20 ayat (1) UU P3 semakin mempertegas bahwa UU P3 tidak mengakomodasi peran DPD dalam Penyusunan Prolegnas, karena secara tegas disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) UU P3 bahwa "Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah". Selanjutnya menurut Pasal 21 ayat (3) UU P3, kedudukan DPD dianggap sejajar dengan fraksi yang bukan merupakan bagian dari struktur DPR, Komisi sebagai alat kelengkapan DPR, anggota DPR, dan/atau masyarakat;

Dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) disebutkan bahwa Prolegnas adalah hasil kesepakatan DPR dan Pemerintah, tanpa melihat dan meninjau peran DPD di dalamnya. Pasal ini mengatur bahwa "Hasil Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPD"; Hal ini merugikan DPD dalam keterlibatan proses legislasi. Bagaimana DPD akan dapat memaksimalkan perannya sebagaimana ketentuan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945, apabila dalam perencanaan legislasi nasional sebagai awal dimulainya tahapan legislasi, DPD tidak dilibatkan secara maksimal.

4. Kewenangan Legislasi DPD Direduksi oleh UU MD3 dan UU P3

Ketentuan dalam Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan (4) UU P3 mengatur bahwa RUU yang diajukan oleh DPD, oleh DPR dilakukan

kegiatan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terlebih dahulu. Dengan ketentuan ini maka RUU dari DPD yang jelas ditentukan dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, kedudukannya direduksi menurut Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan (4) UU P3. UUD 1945 dalam hal ini telah mendudukkan RUU dari DPD seperti halnya RUU dari Presiden [Pasal 5 ayat (1) UUD 1945] dan RUU dari DPR [Pasal 20 ayat (1) UUD 1945].

Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 102 ayat (1) menyebutkan :

(1) Badan Legislasi bertugas:

(a) melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
(b) memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam Program legislasi nasional.

Ketentuan Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan (4) UU P3, jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1), karena telah memperlakukan RUU yang diajukan DPD menjadi sama seperti usul RUU dari anggota DPR atau alat kelengkapan DPR yang masih harus "diharmonisasi, dibulatkan, dan dimantapkan" oleh Badan Legislasi yang notabene merupakan bagian dari institusi DPR.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang UU P3 Pasal Pasal 48 ayat (2) dan (1) menyebutkan:

(2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Pasal 48 ayat (4)

(4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat
(3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

Kondisi ini diakibatkan karena, para penyusun UU MD3 dan UU P3 mempersepsikan kedudukan RUU dari DPD sama dengan kedudukan usul RUU dari anggota DPR [Pasal 21 UUD 1945], sehingga secara kelembagaan, kedudukan DPD hanya disetarakan dengan alat perlengkapan DPR yang difungsikan sebagai badan pertimbangan dalam pembentukan undang-undang. Hal ini tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari Perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

5. Kewenangan DPD Direduksi oleh UU MD3 dan UU P3

Peniadaan kewenangan DPD dalam proses legislasi telah dimulai secara sistematis, sejak awal proses pengajuan RUU. Hal tersebut terlihat jelas di dalam Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU MD3 yang tidak mengatur dalam hal RUU diajukan oleh DPD, padahal dalam Pasal 142 ayat (1) UU MD3 jo. Pasal 22 D Ayat (1) UUD 1945 secara jelas disebutkan bahwa RUU dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD. Dalam UU MD3 disebutkan :

Pasal 142 ayat (1)

(1) Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.

Pasal 143 ayat (5):

(5) Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.

Pasal 144:

Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.

Seharusnya untuk RUU yang telah disiapkan oleh DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada pimpinan DPD dan Presiden.

6. Distorsi UU MD3 pada RUU Usulan DPD menjadi Usulan DPR

Sebagaimana telah dikemukakan, melalui ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD mempunyai wewenang untuk menyampaikan RUU bidang tertentu kepada DPR. Wewenang ini menunjukan bahwa kedudukan DPD sebagai representasi daerah dalam merepresentasikan kepentingan daerah dalam bidang legislasi sangat kuat, meskipun RUU dari DPD disampaikan kepada DPR. Kewenangan tersebut nyata-nyata direduksi oleh ketentuan Pasal 147 ayat (1), ayat (3),dan (4) UU MD3. Menurut ketentuan tersebut, apabila Rapat Paripurna DPR memutuskan memberi persetujuan terhadap usul RUU yang berasal dari DPD, usulan DPD tadi bertransformasi menjadi RUU usul DPR. Pun demikian halnya apabila keputusan Rapat Paripurna adalah "persetujuan dengan pengubahan", maka RUU usul DPD tersebut juga bertransformasi menjadi RUU usul DPR yang

selanjutnya disempurnakan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus DPR sebagaimana diatur dalam UU MD3 pasal 147 sebagai berikut :

(1) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undangundang dari DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1) memberitahukan adanya usul rancangan undang-undang tersebut kepada anggota DPR dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna.
(3) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR.
(4) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan pengubaan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR dan untuk selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan rancangan undang-undang tersebut kepada komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus.

Pergantian usul RUU dari DPD menjadi usul RUU DPR dalam Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan (4) UU MD3 merupakan bukti adanya distorsi kewenangan DPD oleh DPR. Jika RUU dari DPD langsung berubah menjadi RUU milik DPR, maka bagaimana cara mengukur kinerja yang dilakukan oleh DPD dalam hal menjalankan fungsi legislasi. Selain itu, juga ukuran pertanggungjawaban DPD kepada daerah, karena penyerapan aspirasi dan kepentingan daerah yang dilakukannya harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan di tingkat nasional atau dalam bentuk produk Undang-Undang. Hal-hal tersebut patut muncul karena dengan demikian maka bentuk kinerja DPD akan menjadi semu. Implikasi lebih jauh dari ketentuan tersebut adalah

bahwa masyarakat, daerah, bangsa, dan negara tidak akan pernah tahu apa yang telah dan akan diperjuangkan DPD dalam melaksanakan kewenangan berdasarkan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 karena setiap RUU yang diajukan DPD telah diubah menjadi RUU dari DPR.

7. Kedudukan DPD sebagai Sub Ordinat DPR

Dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD mempunyai wewenang untuk menyampaikan RUU bidang tertentu kepada DPR. Wewenang tersebut menunjukan bahwa kedudukan DPD sebagai representasi daerah dalam merepresentasikan kepentingan daerah dalam bidang legislasi kuat, meskipun RUU dari DPD disampaikan kepada DPR. DPD semula didesain sebagai penyeimbang dalam sistem parlemen Indonesia, dengan fungsi legislatif yang secara terbatas diberikan oleh UUD 1945. Dalam pelaksanaannya peran sebaga legislatif lebih dibatasi lagi di dalam Pasal-Pasal UU MD3 dan UU P3.

Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 karena telah menyetarakan kewenangan legislasi DPD sejajar dengan "fraksi, komisi, bahkan anggota DPR". Dengan memposisikan DPD seperti ini, maka secara konstitusional DPD tak ubahnya sebagai alat kelengkapan yang sub-ordinat di bawah DPR dalam proses pengajuan RUU. Hal ini menguatkan konstruksi kelembagaan DPD sub-ordinat sebagai co-legislator DPR. DPD tidak pernah mendapatkan ruang untuk ikut serta dalam pembahasan secara aktif dalam pengertian bertemu muka (*face to face*) baik dengan DPR saja, Pemerintah saja, maupun dengan DPR dan Pemerintah sekaligus (tripartit).

DPD merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional untuk mengajukan RUU bidang tertentu sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) diatur di dalam UUD 1945. Kewenangan tersebut jelas berbeda dengan kewenangan yang dimiliki anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR. Ketentuan dalam Pasal 43 ayat (1)

dan ayat (2) serta Pasal 46 ayat (1) UU P3, telah menciderai tatanan ketatanegaraan yang hendak dibangun oleh UUD 1945, dan lebih jauh lagi telah menciderai semangat demokrasi di Indonesia. Hal ini bisa dilihat dalam ketentuan UU P3 sebagai berikut :

Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2)

(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
(2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.

Pasal 46 ayat (1)

(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.

8. Pelibatan DPD dalam Proses Pembahasan RUU

Dalam penjelasan umum UU MD3 disebutkan bahwa dalam rangka pembahasan RUU, DPD diberikan peran sampai pada pembahasan tingkat pertama tetapi tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini menunjukkan DPD hadir sebagai representasi aspirasi dan kepentingan daerah tapi tidak mampu ikut serta dalam menentukan politik hukum undang-undang (kebijakan publik di tingkat nasional), sehingga tanpa kewenangan legislasi DPD tidak akan mampu merepresentasikan aspirasi dan kepentingan daerah sehingga representasi aspirasi dan kepentingan daerah tersebut tidak dapat diwujudkan.

Dalam proses pembahasan ini, ada 3 (tiga) masalah, yaitu:

a. bahwa Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tetap Dilaksanakan Meski Tanpa Keterlibatan DPD;
b. bahwa DPD tidak diberikan kesempatan untuk terlibat dalam proses pembahasan DIM; dan

c. bahwa DPD tidak mengikuti seluruh tahapan pembahasan RUU.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan :

Pasal 68 ayat (3)

Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

a. Presiden jika Rancangan Undang- Undang berasal dari DPR; atau
b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).

Pasal 68 ayat (5)

Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan atau tidak menyampaikan pendapat mini pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.

Kewenangan DPD dengan mengatur bahwa pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan DPD. Selain hal tersebut, UU MD3 dan UU P3 masih mendudukkan DPD secara lemah dengan memberikan peran kepada DPD pada pembicaraan tingkat I, itupun DPD hanya dilibatkan dalam dua tahap dari tiga tahap proses pembahasan tingkat I, yakni tahap pengantar musyawarah dan tahap pendapat mini. Kedua tahapan tersebut merupakan tahap pertama dan ketiga dari pembahasan tingkat I, sementara kegiatan inti pembahasan ada pada tahap kedua, yakni pengajuan dan pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM), DPD tidak dilibatkan.

Dalam ketentuan Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5), UU MD3, serta Pasal 68 ayat (5) UU P3 telah mereduksi kewenangan DPD dengan mengatur bahwa pembahasan Rancangan Undang-Undang tetap

dilaksanakan meski tanpa keterlibatan DPD, Sehingga konstruksi kelembagaan DPD sub-ordinat sebagai co-legislator DPR. DPD tidak mendapatkan ruang untuk ikut serta dalam pembahasan secara aktif dalam pengertian bertemu muka (*face to face*) baik dengan DPR saja, Pemerintah saja, maupun dengan DPR dan Pemerintah sekaligus (tripartit).

Menurut ketentuan Pasal 20 dan Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 seharusnya pembahasan sebuah RUU dilakukan oleh DPR, Presiden dan DPD, bukan oleh Fraksi dan Presiden (Pemerintah). Fraksi berdasarkan Pasal 80 dan Pasal 81 UU MD3 bukanlah alat kelengkapan DPR, dengan demikian seharusnya dalam pandangan-pandangan terkait penyusunan RUU serta DIM adalah merupakan representasi kelembagaan DPR, Presiden, dan DPD.

C. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

1. Kewenangan DPD dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Fungsi legislasi merupakan fungsi pokok dalam lembaga legislatif. Fungsi ini memiliki peranan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk payung hukum dalam menjalankan roda pemerintahan. Oleh karenanya fungsi ini harus dijalankan berdasarkan aspirasi masyarakat dan aspirasi daerah dalam kerangka peningkatan hubungan pusat daerah. Kepentingan daerah semestinya diperjuangkan secara proporsional dengan peran yang legitimate dan memiliki implikasi yuridis konstitusional dalam setiap pengambilan keputusan dan kebijakan nasional yang berimplikasi langsung terhadap daerah.

Dalam hal keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD, MK menilai bahwa UU P3 yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas adalah

mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, penegelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah".

Penyusunan Prolegnas sebagai instrument perencanaan program pembentukan undang-undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan putusan MK tersebut, telah ditetapkan mekanisme baru dalam penyusunan Prolegnas yaitu dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (Tripartit). Dalam mekanisme ini, pembahasan Prolegnas di internal DPR diselesaikan terlebih dahulu oleh fraksi-fraksi dan komisi DPR. Setelah melewati proses persidangan yang panjang, akhirnya pada hari Rabu tanggal 27 Maret 2013 pukul 15.20 WIB MK memutus dengan nomor putusan 92/PUU-X/2012 dan dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2013. Dalam putusannya, MK meneguhkan lima hal, yaitu:

a. DPD terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional (prolegnas);
b. DPD berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya atau bersama- sama dengan DPR dan Presiden, termasuk dalam pembentukan RUU Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. DPD berhak membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) UUD 1945;
d. Pembahasan UU dalam konteks Pasal 22D ayat (2) bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara DPR, DPD, dan Presiden; dan

e. MK menyatakan bahwa ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945, baik yang diminta maupun tidak.[280]

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah mengubah paradigma proses pembuatan undang-undang (*law making process*) yang semakin efisien (sederhana/ tidak berbelit-belit). Efisiensi proses legislasi tersebut dikarenakan dengan putusan MK tersebut DIM hanya cukup dibuat oleh DPR sebagai satu lembaga dan tidak dibuat oleh masing-masing fraksi yang saat ini saja ada 9 (sembilan) fraksi. Dengan demikian, khusus pembahasan RUU yang menjadi mandat konstitusi DPD hanya dilakukan 3 (tiga) lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD. Dalam hal keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD, MK menilai bahwa UU P3 yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas adalah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah."

Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki

[280] Sekretariat DPD RI,2013, *Fungsi Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, hlm 6

DPD. Berdasarkan Putusan MK tersebut, telah ditetapkan mekanisme baru dalam penyusunan Prolegnas yaitu dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (tripartit). Dalam mekanisme ini, pembahasan Prolegnas di internal DPR diselesaikan terlebih dahulu oleh fraksi-fraksi dan komisi DPR.

Dalam Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah meniadakan kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU, baik didalam maupun diluar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Berdasarkan Putusan MK tersebut, telah ditetapkan mekanisme baru dalam penyusunan Prolegnas yaitu dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (tripartit). Dalam mekanisme ini, pembahasan Prolegnas di internal DPR diselesaikan terlebih dahulu oleh fraksi-fraksi dan komisi DPR.

Berikut persandingan Pasal Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang UU MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang UU P3 tentang Prolegnas.

Tabel 4
Kewenangan menyusun Prolegnas

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 20 (UU P3)		**Pasal 20 (UU P3)**
1	(1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"penyusunan Program Legislasi Nasional*	1) Penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah. *Keterangan: Menambah kata* ***"DPD"***

		*dilaksanakan oleh DPR, **DPD,** dan Pemerintah".* (AmarPutusanNo.1.18.3 dan No.1.18.4.Hal.256-257)	

Sumber : Sekretriat DPD yang diolah

Tabel 5

Penyusunan Proglegnas

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 21 (UU P3)		**Pasal 21 (UU P3)**
1	(1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus Menangani.. bidang legislasi.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD** dan pemerintah ...dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi".* (Amar Putusan No. 1.18.5.Dan No1.18.6.Hal. 257)	(1) Penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Keterangan: Menambahkata "DPD"

2	(3)Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertim-bangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD.	Sepanjang kata "DPD", bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No.1.5. dan No. 1.11. Hal. 252-253)	(3)Penyusunan prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2)dilakukan dengan mempertimbang kan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR. Keterangan: Menghapus kata "DPD"
	Pasal 18 (UU P3)		**Pasal 18 (UU P3)**
	(1) Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan Atas : g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunayi kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD".* (Amar Putusan No.1.18.1 dan Nomor 1.18.2. Hal.256)	g. rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD; dan *Keterangan: menambah frasa* ***"dan rencana strategis DPD"****.*
4	**Pasal 102 (UU MD3)**		**Pasal 102 (UU MD3)**
	(1) Badan Legislasi bertugas: a. menyusun	Sepanjang frasa	a. menyusun

	rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD.	**"*dengan mempertimbangkan masukan dari DPD*"**; bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.1. dan No. 1.3. Hal. 251-252)	rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR. *Keterangan: Menghilangkan frasa "**dengan mempertimbang-kan masukan dari DPD"**.*
5	d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;	Sepanjang frasa *"...**atau DPD**"*; bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak Mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.1. dan No. 1.3. Hal. 251-252)	. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR; Keterangan: Menghilangkan frasa "atau DPD".

6	e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;	Sepanjang frasa "...***atau DPD***"; bertentangan Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan tidak Mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.1. dan No. 1.3. Hal. 251-252)	e.memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang- undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang- undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional; *Keterangan: Menghilangkan frasa **"atau DPD"***
	h. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan	Bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.1. dan No. 1.3. Hal. 251-252)	*Dihapus.*

Sumber : Sekretriat DPD yang diolah

Tabel 6
Penetapan proglegnas

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 22 (UU P3)		Pasal 22 (UU P3)
	(1) Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR"*(Amar Putusan No.1.18.7. dan 1.18.8. Hal.257)	(1) Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. *Keterangan:* menambah kata **"DPD"**

Sumber : Sekretriat DPD yang diolah

2. Kewenangan DPD dalam Pengajuan Rancangan Undang-Undang

UU MD3 dan UU P3 menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU "usul" DPD, kemudian dibahas oleh Baleg DPR, dan menjadi RUU dari DPR. Ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 tersebut jelas mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan

dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Menurut MK, kata "dapat" dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD "untuk mengajukan" atau "tidak mengajukan" RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata "dapat" tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/ atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat".

MK menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Baleg DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Dalam hal ini MK berpendapat bahwa DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang samadengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD. Berdasarkan hal tersebut MK memutuskan:

a. DPD dapat mengajukan RUU sesuai dengan bidang tugas [Pasal 22D ayat (1) UUD 1945].
b. RUU yang diajukan DPD tidak berubah menjadi usul RUU DPR.
c. DPD dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas.[281]

Berikut ini persandingan kewenangan DPD dalam pengajuan Rancangan berdasar Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang UU MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang UU P3 sebagai tabel berikut :

[281] *Ibid* , hlm 13

Tabel 7
Kewenangan DPD dalam pengajuan RUU

a. Kewenangan pengajuan RUU

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 43 (UU P3)		**Pasal 43 (UU P3)**
1	(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden..	Bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR,DPD,atau Presiden" (AmarPutusan No.1.18.11. dan No. 1.18.12. Hal. 258).	(2) Rancang-an Undang-Undang dapat berasal dari DPR, DPD, atau Presiden. Keterangan: Menambah kata "DPD".
2	(1) Rancangan Undang-Undang yang Berasal dari DPR sebagai-mana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.	Bertentangan dengan UUD 1945 Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat . (Amar Putusan No.1.6. dan No.1.12. Hal. 252)	Dihapus

b. Kewenangan DPD dalam Penyusunan RUU

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 45 (UU P3)		**Pasal 45 (UU P3)**
1	(1) Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas.	Sepanjang frasa "...***kepada DPR***", bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No. 1.7. dan No. 1.13. Hal. 252-253)	(1) Rancangan Undang-Undang, baik yang Berasal dari DPR maupun Presiden Serta Rancangan Undang-Undang yang Diajukan DPD disusun berdasarkan Prolegnas. *Keterangan: Menghilangkan frasa "**kepada DPR**"*
	Pasal 23 (UU P3)		
2.	(2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RancanganUndang-Undang di luar Prolegnas mencakup: a.untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau	Bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, *"dalam keadaan tertentu, DPR, **DPD**, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:* a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik,	

	bencana alam; b.keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.	atau bencana alam; dan b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR *yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.* (Amar Putusan No.1.18.9. dan No.1.18.10. Hal. 257-258)	

c. Penyampaian RUU dari DPD

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 146 (UU MD3)		**Pasal 146 (UU MD3)**
1.	(1)Rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD	Bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan*	(1)Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan

	disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.	*DPD kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden***". (Amar Putusan No.1.17.5. dan 1.17.6. Hal. 254)	secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden. Keterangan: Menambah frasa "dan kepada Presiden".
	Pasal 48 (UU P3)		**Pasal 48 (UU P3)**
2.	(1)Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.	Bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, *"Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden** dan harus disertai Naskah Akademik".* (Amar Putusan No.1.18.13. dan No.1.18.14. Hal. 258)	(1)Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden** dan harus disertai Naskah Akademik. *Keterangan: Menambah frasa "**dan kepada Presiden**".*

Sumber : Sekretriat DPD RI yang diolah

d. Penyampaian RUU dari DPD yang menjadi Undang-Undang

No	KEPUTUSAN DPD	MENJADI UNDANG-UNDANG
RUU PRODUK DPD 2004- 2009		
1.	Keputusan DPD RI Nomor 27/DPD/2005 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten Gorontalo Utara.	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Gorontalo Utara Di Provinsi Gorontalo
2.	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD/2005 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Hak Keuangan/Administratif Pimpinan/Anggota Lembaga Negara Republik Indonesia serta Mantan Pimpinan dan Anggota Lembaga Negara Republik Indonesia.	
3.	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD/2006 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Kepelabuhanan.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran
4.	Keputusan DPD RI Nomor 53/DPD/2006 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.	Undang-UNdang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan RI
5.	Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD/2007 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD.	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, ddan DPRD
6.	Keputusan DPD RI Nomor 23/DPD/2007 tentang Rancangan Undang-Undang RI tentang	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga

	Lembaga Keuangan Mikro.	Keuangan Mikro
7.	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD/2007 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
8.	Keputusan DPD RI Nomor 40/DPD/2007 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.	
9.	Keputusan DPD RI Nomor 41/DPD/2007 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.	
10.	Keputusan DPD RI Nomor 46/DPD/2007 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
11.	Keputusan DPD RI Nomor 6/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
12.	Keputusan DPD RI Nomor 16/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
13.	Keputusan DPD RI Nomor 26/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Tata Informasi Geospasial Nasional	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

14.	Keputusan DPD RI Nomor 27/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pangan.	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
15.	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Jasa Lingkungan.	
16.	Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
17.	Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
18.	Keputusan DPD RI Nomor 37/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.	
19.	Keputusan DPD RI Nomor 38/DPD/2009 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Desa.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
1.	Keputusan DPD RI Nomor 46/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Usul Rancangan Undang-Undang tentang Tata Informasi Geospasial Nasional	UU Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial
2.	Keputusan DPD RI Nomor 08/DPD I/I/2010-2011 tentang Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)	UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta
3.	Keputusan DPD RI Nomor 09/DPD RI/I/2010-2011 tentang Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Sistem Pembentukan Peraturan	UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

	Perundang-Undangan (SP3)	Peraturan Perundang-undangan
4.	Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 44/DPD RI/IV/2010-2011 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Desa	UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
5.	Keputusan DPD RI Nomor 27/DPD RI/III/2010-2011 tentang Pandangan dan Pendapat DPD RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar	UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
6.	Keputusan DPD RI Nomor 31/DPD RI/III/2010-2011 tentang RancanganUndang-Undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah	UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota
7.	Keputusan DPD RI Nomor 38/DPD RI/III/2010-2011 tentang RancanganUndang-Undang tentang Pemerintah Daerah	UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
8.	Keputusan DPD RI Nomor 4/DPD RI/I/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pokok - Pokok Kepegawaian dan Pejabat Negara	UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
9.	Keputusan DPD RI Nomor 15/DPD RI/II/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi	
10.	Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD RI/II/2011-2012 tentangRancanganUndang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri	

11.	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD RI/III/2011-2012 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Jalan	
12.	Keputusan DPD RI Nomor 49/DPD RI/III/2011-2012 tentangRancanganUndang-Undang tentang Partisipasi Masyarakat	
13.	Keputusan DPD RI Nomor 74/DPD RI/IV/2011-2012 tentangRancanganUndang-Undang tentang Keuangan	
14.	Keputusan DPD RI Nomor 13/DPD RI/I/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender	
15.	Keputusan DPD RI Nomor 14/DPD RI/I/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah	
16.	Keputusan DPD RI Nomor 26/DPD RI/II/2012-2013 tentangRancanganUndang-Undangtentang Penyelenggaraan Pemerintah di Wilayah Kepulauan	
17.	Keputusan DPD RI Nomor 31/DPD RI/I/2012-2013 tentang RUU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	
18.	Keputusan DPD RI Nomor 32/DPD RI/II/2012-2013 tentang RUU tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)	
19.	Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD RI/II/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Keperawatan	UU Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan
20.	Keputusan DPD RI Nomor 47/DPD RI/III/2012-2013 tentang Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan	
21	Keputusan DPD RI Nomor 11/DPD RI/I/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPD RI Tentang	UU Nomor 39 Tahun 2014 Perkebunan

	Rancangan Undang-Undang Tentang Perkebunan	
22	Keputusan DPD RI Nomor 12/DPD RI/I/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPD RI Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air	
23	Keputusan DPD RI Nomor 16/DPD RI/I/2013-2014 Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPD RI Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Daerah Perbatasan	
24	Keputusan DPD RI Nomor 23/DPD RI/II/2013-2014 Tentang RUU tentang Dewan Perwakilan Daerah	
25	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD RI/II/2013-2014 Tentang RUU tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Bali	
26	Keputusan DPD RI Nomor 32/DPD RI/II/2013-2014 Tentang RUU Tentang Perubahan Atas UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional	
27	Keputusan DPD RI Nomor 35/DPD RI/II/2013-2014 Tentang RUU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	
28.	Keputusan DPD RI Nomor 36/DPD RI/II/2013-2014 Tentang RUU tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak	
29.	Keputusan DPD RI Nomor 37/DPD RI/II/2013-2014 Tentang RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	
30.	Keputusan DPD RI Nomor 61/DPD RI/IV/2013-2014 TentangRancanganUndang-Undang tentang Pengadilan Agraria	
31.	Keputusan DPD RI Nomor 88/DPD RI/IV/2013-2014 TentangRancanganUndang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-	

	Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	
32.	Keputusan DPD RI Nomor 90/DPD RI/IV/2013-2014 TentangRancanganUndang-Undang tentang Pengelolaan Terpadu Kawasan Megapolitan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cianjur	
33.	Keputusan DPD RI Nomor 96/DPD RI/IV/2013-2014 TentangRancanganUndang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal	
34.	Keputusan DPD RI Nomor 97/DPD RI/IV/2013-2014 TentangRancanganUndang-Undang tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan	UU… NomorTahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam
35.	Keputusan DPD RI Nomor 102/DPD RI/IV/2013-2014 Tentang RancanganUndang-Undangtentang Pengetahuan Tradisional dan Ekspresi Budaya Tradisional	
36.	Keputusan DPD RI Nomor 105/DPD RI/IV/2013-2014 Tentang RancanganUndang-Undang tentang Penyusunan, Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBN dan APBD	
37.	Keputusan DPD RI Nomor 106/DPD RI/IV/2013-2014 Tentang RancanganUndang-Undang tentang Kekayaan Negara	
38.	Keputusan DPD RI Nomor 107/DPD RI/IV/2013-2014 Tentang RancanganUndang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	
RUU PRODUK DPD 2014-2016		
1.	Keputusan DPD RI Nomor 37/DPD RI/IV/2014-2015 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Wawasan Nusantara	

2.	Keputusan DPD RI nomor 04/DPD RI/II/2015-2016 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perkoperasian	
3.	Keputusan DPD RI Nomor 16/DPD RI/I/2015-2016 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan	
4.	Keputusan DPD RI Nomor 21/DPD RI/I/2015-2106 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	
5.	Keputusan DPD RI Nomor 24/DPD RI/II/2015-2016 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD	
6.	Keputusan DPD RI Nomor 25/DPD RI/II/2015-2106 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	
7.	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD RI/II/2015-2016 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Budidaya Tanaman	
8.	Keputusan DPD RI Nomor 29/DPD RI/II/2015-2106 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Pengadaan Barang dan Jasa Negara	
9.	Keputusan DPD RI Nomor 33/DPD RI/II/2015-2016 tentang Rancangan Undang-Undang tentang ekonomi Kreatif	
10.	Keputusan DPD RI Nomor 34/DPD RI/II/2015-2016 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Bahasa Daerah	
11.	Keputusan DPD RI Nomor 46/DPD RI/III/2015-2016 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan	

Sumber : Sekretriat DPD RI yang diolah

Dari Tabel tersebut tentang rekapitulasi pelaksanaan kewenangan DPD dalam mengajukan RUU yang menjadi Undang-Undang masih belum maksimal karena dari RUU yang diajukan DPD dalam waktu 2005-2016,

yang menjadi Undang-Undang 23 dari usulan 68 usulan RUU yang diusulkan DPD .

3. Kewenangan DPD dalam Membahas Rancangan Undang-Undang

Kewenangan DPD ikut membahas RUU dari DPR atau RUU dari Presiden yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam keseluruhan proses pembahasan RUU, MK menilai bahwa UU MD3 dan UU P3 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 . Kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama".

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang dengan daerah. Penggunaan frasa "ikut membahas" dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa "ikut membahas" adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, "ikut membahas" harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi

daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan,pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama DPR dan Presiden.

Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas DIM serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

MK memutuskan bahwa dalam pembahasan RUU harus melibatkan DPD:

a. Pembahasan Tingkat I:

DPD ikut serta sejak awal sampai dengan akhir pembahasan Tingkat I, pada rapat-rapat komisi atau panitia khusus DPR, yaitu dimulai dengan penyampaian pengantar musyawarah/ penjelasan/pandangan, mengajukan dan membahas DIM, serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I;

Dalam hal penyampaian penjelasan/ pandangan dalam pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan

DIM diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR

dan Presiden memberikan pandangan. DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh alat kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.

Berdasarkan Putusan MK tersebut, telah terbentuk mekanisme legislasi baru dalam penyusunan dan pembahasan RUU yang dilakukan oleh tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (tripartit). Dalam mekanisme ini pembahasan RUU secara internal diselesaikan di masing-masing lembaga sehingga pada saat pembahasan tripartit, DPD dan Presiden tidak melakukan pembahasan dengan fraksi-fraksi DPR. Dalam pembahasan Tingkat I pada saat penyampaian Pengantar Musyawarah, DPD, DPR, dan Presiden dapat menolak RUU di luar Prolegnas sehingga pembahasan RUU tidak dapat dilanjutkan serta tidak dapat diajukan kembali dalam tahun sidang yang sama.

b. Pembahasan Tingkat II:

Pada Pembahasan Tingkat II, DPD menyampaikan pendapat akhir dalam pembahasan pada rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Kewenangan DPD ikut membahas RUU dari DPR atau RUU dari Presiden yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD sebagaimana yang diputuskan Mahkamah Konstitusi kenyataannya direduksi oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang UU MD3 serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang UU P3 hal ini bisa dilihat :

1) Pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa melibatkan DPD [Pasal 147 ayat (7) UU MD3]
2) Meniadakan kewenangan DPD dalam pengajuan dan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) [Pasal 150 ayat (3) UU MD3, Pasal 68 ayat (3) UU P3]
3) Tidak mengikut sertakan DPD dalam seluruh proses pembahasan RUU yang menjadi

kewenangan DPD [Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU P3].

4) Pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa melibatkan DPD [Pasal 68 ayat (5) UU P3].

Pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD tidak dibahas bersama-sama secara kelembagaan namun wakil DPD, dan pemerintah bersama-sama fraksi [Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU MD3, Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (4) huruf a, Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (3) UU P3].

a. Persandingan Pasal Sebelum dan Pasca Putusan MK dalam Membahas RUU

Tabel 8
Kewenangan DPD dalam Membahas RUU

1. Pembahasan RUU

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 148 (UU MD3)		**Pasal 148 (UU MD3)**
1.	Tindak lanjut pembahasan rancangan undang- undang yang berasal dari DPR atau Presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik ndonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat epanjang tidak dimaknai, *"Tindak lanjut pembahasan RUU yang berasal dari DPR, DPD, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan".* (Amar Putusan No.1.17.7. dan	Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, DPD, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. *Keterangan: Menambah kata* ***"DPD".***

		No.1.17.8. Hal.254 - 255)	
	Pasal 150 (UU MD3)		**Pasal 150 (UU MD3)**
2.	b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf e berasal dari DPR;	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat epanjang tidak dimaknai, *"DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila RUU berkaitan dengan kewenangan DPD".* (Amar Putusan No.1.17.9. dan No.1.17.10. Hal.255)	b. DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila RUU berkaitan dengan kewenangan DPD; *Keterangan: Mengubah ketentuan huruf*
3.	(3) Daftar inventarisasi Masalah (DIM) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh: a. *Presiden apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.* *b. DPR, apabila RUU berasal*	Bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:* a. *Presiden, apabila rancangan undang- undang berasal dari DPR.* *b. DPR, apabila rancangan undang- undang berasal dari Presiden.* *c. DPD mengajukan Daftar Inventarisasi*	(3) Daftar inventarisasi Masalah sebagaimana Dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh: a. Presiden, apabila RUU berasal dari DPR. b. DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden. c. DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR yang

	dari Presiden.	*Masalah atas rancang-an undang- undang yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekar-an serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber… …daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah".* (Amar Putusan No.1.17.11 dan No.1.17.12. Hal. 255-256)	berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentuk-an dan pemekaran serta penggabu-ngan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah". *Keterangan: Menambah frasa "DPD……mengajuk an Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah".*
	Pasal 68 (UU P3)		**Pasal 68 (UU P3)**
4.	(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai	(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a: e. DPD

	huruf a:	kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:* ***e. DPD memberikan penjelas-an serta DPR dan Presiden menyampaikan pandang-an jika rancang-an undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD***". (Amar Putusan No.1.18.9. dan No.1.18.10. Hal. 260-261)	memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang- undang yang berkaitan dengan kewenang-an DPD sebagaima-na dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD; *Keterangan: Menambah ketentuan* ***"DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden Menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD****"*
5	(3)Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:	Bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:* (Amar Putusan No.1.18.21.	(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

		dan No. 1.18.22. Hal.261-262)	
6.	a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau	*a. Presiden **dan DPD** jika Rancangan Undang- Undang berasal dari DPR;*	a. Presiden dan DPD jika Rancangan Undang- Undang berasal dari DPR; *Keterangan: Menambah kata **"DPD"**.*
7.	**b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).**	***b. DPR dan DPD jika Rancangan Undang- Undang berasal dari Presiden;***	b. DPR dan DPD jika Rancangan Undang- Undang berasal dari Presiden; *Keterangan: Menambah kata **"DPD"**.*
8.	***c. DPR dan Presiden jika Rancangan Undang - Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD".***		c. DPR dan Presiden jika Rancangan Undang- Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD. *Keterangan: Menambah frasa "DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang Berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD".*

	Pasal 65 (UU P3)		
9.	(3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. (Amar Putusan No.1.10. dan No.1.16. Hal. 252-253)	**Pasal 65 (UU P3)** *Dihapus*

2. Penarikan Rancangan Undang-Undang

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 70 (UU P3)		**Pasal 70 (UU P3)**
1.	(1) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.	Bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah,hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta*	(1) *Rancangan Undang- Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang- Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan*

		penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah". (Amar Putusan No.1.18.23. dan No.1.18.24. Hal.262-263)	*keuangan pusat dan daerah;*Keterangan: Menambah frasa "*dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah".*
2.	(2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hokum memngikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,*	(2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

		pembentukan dan pemekaran serta… … penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah". (Amar Putusan No.1.18.25. dan No.1.18.26. Hal.263)	penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; *Keterangan: Menambah frasa "dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah".*

3. Pembahasan RUU Pencabutan Perppu

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 71 (UU P3)		**Pasal 71 (UU P3)**
1.	(3) Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan	(3) Ketentuan mengenai Mekanisme khusus Sebagaimana dimaksud pada

	pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut: a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;	hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ”*Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2)dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:* a.*Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden,* ***atau DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbang-an keuangan pusat dan daerah****”.* (Amar Putusan No.1.18.27 dan No. 1.18.28. Hal.263-264)	ayat (2) ilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut: a. Rancangan Undang-Undang tentangPencabutan Peraturan Pemerintah PenggantiUndang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; *Keterangan: Menambah frasa “atau DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,pengelolaan*

			sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah".

4. Penyebarluasan Prolegnas dan RUU

No	UU MD3/P3	PUTUSAN MK	UU MD3/P3 PASCA PUTUSAN MK
	Pasal 88 (UU P3)		**Pasal 88 (UU P3)**
1.	(1) Penyebar-luasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusun-an Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, Penyebarluas-an dilakukan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang- Undang". (Amar Putusan No.1.18.29. dan No.1.18.30. Hal.265)	(1)Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang. *Keterangan:* *Menambah kata **"DPD"**.*
	Pasal 89 (UU P3)		**Pasal 89 (UU P3)**
2.	(1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, dan	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	(1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, **DPD** dan Pemerintah

	pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;	dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *(1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan… …bersama oleh DPR, DPD dan Pemerin-tah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.* (Amar Putusan No.1.18.31. dan 1.18.32. Hal. 265-266).	yang dikoordinasi-kan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. *Keterangan: Menambah kata **"DPD"**.*
3.	(2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/ panitia/ badan/ alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.	*(2)Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/ badan / alat kelengkapan DPR yang khususmenangani bidang legislasi.*	(2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/b adan/ alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
4.		*(3) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD*	(3) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari

		dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/ alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi. *(Amar Putusan No.1.18.31. dan 1.18.32. Hal. 265-266)*	DPD dilaksanakan oleh komisi/ panitia/badan/ alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi. *Keterangan: Menambah ketentuan baru tentang Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dilaksanakan oleh komisi/panitia/ badan/alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.*
5.	(4)Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.	(4)Penyebar-luasan Rancang-an Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. (Amar Putusan No.1.18.31. dan 1.18.32. Hal. 265-266)	(4)Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Sumber : Sekretriat DPD yang diolah

b. Persandingan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 dan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Tabel 9
Persandingan Amar Putusan MK No 79/PUU-XII/2014 dan Amar Putusan MK No : 92/PUU-X/2012

No	Putusan No. 79/PUU-XII/2014	**Putusan No. 92/PUU-X/2012**	Keterangan
1	Menolak permohonan provisi Pemohon;		
2	Permohonan pengujian formil Pemohon tidak dapat diterima;		
3	Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;		
	1) Pasal 71 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia T ahun 2014 Nomor 182, T ambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "membahas rancangan undang-		Pada uji materi Perkara No. 92/PUU-X/2012 ketentuan yang mengatur tentang wewenang dan tugas DPR ini tidak menjadi bagian dari Pasal yang diuji materikan, hal ini dikarenakan bahwa pengaturan yang terdapat dalam UU 27/2009 justru mengatur kewenangan DPR untuk menerimadan membahas RUU bidang tertentu dengan mengikutsertakan DPD dalam proses

	undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, **atau DPD** yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”;		pembahasan sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pasal 71 (UU 27/2009) DPR mempunyai tugas dan wewenang: a. …; b. …; c.menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; d. membahas rancangan undangundang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden; e. …

			(dst)
	3) Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden";	Pangaturan tentang penyampaian naskah Akademik dan RUU dari DPD diatur dalam Pasal 146 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Terhadap ketentuan tersebut Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 menyebutkan: Pasal 146 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau	Dalam Putusan No. 92/PUU-X/2012 selain memutuskan bahwa Pasal 146 ayat (1) bertentang dengan UUD Tahun 1945, MK juga memutuskan bahwa proses pembahasan RUU dari DPD yang terlebih dahulu dibahas dan diputuskan dalam Rapat Paripurna DPR dan "bergati baju" menjadi usul DPR sebagaimana ketentuan Pasal 147 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD beertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

		keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulisoleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden".	
	4) Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan undangundang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden"		Dengan demikian Putusan MK No.79/PUU-XII/2014 sekali lagimenegaskan bahwa RUU usul DPD memiliki posisi yang sama halnya dengan RUU usul DPR, dan RUU usul Pemerintah. Oleh karenanya penyampaian RUU usul DPD sudah semestinya disampaiakn kepada dua lembaga lainnya yakni DPR dan Presiden.
	5) Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan		Permohonan uji materi terhadap ketentuan ini merupakan konsekuensi dari

	Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan";		pelaksanaan hak dan kewajiban yang sama diantara lembaga Negara (non-diskriminatif). Menurut Mahkamah keberadaan Pasal 250 ayat (1) UU 17/2014 sangat berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945.DPD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki kedudukan yang setara dengan DPR dan Presidenuntuk mengajukan rancangan dan membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Agar DPD dapat
	6) Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR , Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia T ahun 2014 Nomor 182, T ambahan Lembaran Negara		

	Republik Indonesia Nomor 5568) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.		bekerja secara maksimal dalam menjalankan kewenangan tersebut maka harus didukung dengan ketersediaan anggaran yang cukup.Pengaturan tentang kemandirian anggaran merupakan hal baru yang ditambahkan dalam UU 17/2014,UU 27/2009 sama sekali belum memuat frasa kemandirian anggaran terhadap pelaksanaan penyusunan anggaran di MPR dan DPR. Dengan demikian sebagaimana Putusan MK No.79/PUU-XII/2014 maka pelaksanaan penyusunan anggaran yang dilakukan oleh ketiga lembaga (MPR, DPR, dan DPD) harus dilaksanakan melalui proses yang sama (mutatis mutandis).

	7) Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan undangundang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden";		Pengajuan uji materi terhadap ketentuan serupa yang termuat dalam Pasal 252 UU No.27/2009 memang bukan merupakan bagian dari permohonan pengajuan uji materi perkara No. 92/PUU-X/2012. Namun dalam permohonan uji materi perkara No. 79/PUU-XII/2014 dilakukan guna memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan kewenangan legislasi DPD. Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 telah menyebutkan bahwa dalam hal mengajukan RUU, DPD memiliki posisi yang sama dengan DPR dan Presiden. Oleh karenanya penyampaian RUU usul DPD harus dilaksanakan serupa dengan penyampaian usul RUU yang dilakukan oleh DPR dan Presiden.

	8) Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan undangundang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden";		
4	Permohonan Pemohon mengenai Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor		

	5568) tidak dapat diterima;		
5	Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;		
6	Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;		

Sumber : Sekretariat DPD yang diolah

c. **Pembahasan RUU secara Tripartid**

Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah jelas mengatur mengenai keikutsertaan DPD bersama DPR dan Presiden dalam tiap tahapan pembahasan RUU yang berkaitan dengan daerah. Frasa "ikut membahas" harus dimaknai bahwa keterlibatan DPD dalam proses pembahasan RUU adalah bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Dalam proses pembahasan sebuah RUU, RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Dengan demikian, pembahasan RUU yang terkait dengan bidang tugas DPD harus melibatkan DPR, DPD, dan Presiden secara kelembagaan sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR sampai dengan DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sebelum tahap persetujuan.

Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya

DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Menurut MK mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.

Konsekuensi dari konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, MK dapat memahami sebagaimana dituangkan dalam putusannya bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.

BAB V

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH YANG IDEAL

A. Kewenangan DPD dalam fungsi legislasi berdasarkan Konsep Demokrasi Pancasila

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi. Berdasarkan Undang-Undang Dasar tersebut maka Indonesia menganut kedaulatan rakyat, atau sering disebut demokrasi. Terbentuknya pemerintahan oleh rakyat dan berorientasi kepada kepentingan rakyat dikenal dengan bentuk negara demokrasi.[282]

Demokrasi di Indonesia, yakni sistem pengambilan keputusan di dalam penyelenggaraan demokrasi, ditekankan pada konsep permusyawaratan dan konsep mufakat yang bersumber dari tatanan asli Indonesia. Hal ini berdasarkan sila ke empat Pancasila. Adapun Pancasila tersebut merupakan ideologi. Ideologi adalah kumpulan konsep yang dijadikan asas pendapat yang memberikan arah dan tujuan untuk kelangsungan hidup suatu negara. Bagi bangsa Indonesia idiologinya adalah Pancasila. Pancasila sebagai Idiologi bangsa Indonesia memiliki lima sila. Ideologi Pancasila merupakan satu kesatuan dari 5 sila yang telah menjadi dasar dan pedoman hidup dalam penyelenggaraan negara sejak terbentuknya negara Indonesia. Ideologi tersebut tetap dipertahankan sehingga tetap tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum maupun sesudah perubahan. Konsep

[282] Hasyim Asy'ari, ***Sistem Pemerintahan Indonesia menuju Presidens,*** Diponegoro University Press, Semarang: 2007 hlrn 13.

permusyawaratan perwakilan merupakan bukti bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang berkedaulatan dengan berdasar permusyawaratan perwakilan sebagaimana disebutkan dalam Pancasila sila keempat. Negara demokrasi adalah negara yang menitikberatkan kepentingan seluruh rakyat dengan mengesampingkan kelompok minoritas maupun mayoritas.

Demokrasi yang ditetapkan dalam pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan, adalah melalui hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, bukan demokrasi langsung dengan cara pengambilan suara one person one vote, sebagaimana sekarang ditetapkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga meninggalkan asas musyawarah mufakat dalam permusyawaratan/perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.

Dalam pokok pikiraan ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat pokok pikiran yaitu :

1. Sebuah keputusan harus merakyat, dalam arti harus hasil persetujuan dan berisi kehendak/kepentingan rakyat seutuhnya.
2. Keputusan yang merakyat, yang dihasilkan melalui wakil-wakilnya (konstitusi dan UU) harus dijadikan titik tolak seluruh kebijakan lembaga dan aparatur negara.
3. Penentuan isi keputusan mengenai apapun bukan ditentukan oleh selera wakil-wakil di parlemen dan penyelenggara negara, tetapi oleh rakyat seutuhnya.[283]

Banyak pendapat mengenai konsep demokrasi, tetapi pada intinya sama, yaitu kehendak tertinggi dalam menentukan bagaimana negara ini dikelola dan mau dibawa ke mana, sepenuhnya tergantung pada kehendak rakyat. Bagi bangsa Indonesia, kehendak rakyat ini dilaksanakan

[283] Bernad L Tanya, *Politik Hukum agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publising, Yogyakarta , 2011, hlm 121

dengan hikmat kebijaksanaan (sila keempat Pancasila). "Hikmat kebijaksanaan diartikan bahwa tidak lain adalah kearifan (*wisdom*). Selanjutnya, ia mengatakan bahwa sesuatu yang dipimpin berdasarkan kearifan, menghendaki agar segala sesuatu dilaksanakan secara damai (*peaceful*), yang juga merupakan ciri universal paham demokrasi.[284] Sehingga demokrasi yang dianut Indonesia adalah demokrasi yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD, dan konstitusi

Negara demokrasi adalah negara yang kekuasaannya ada ditangan rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga kekuasaan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan terbatas. Pembatasan tersebut tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian untuk mengawal jalannya demokrasi dibutuhkan adanya hukum sehingga demokrasi yang dijalankan adalah demokrasi berdasar atas hukum. Sebaliknya hukum dibuat dengan cara yang demokratis sehingga terwujud negara hukum yang demokratis.

Dalam menjalankan demokrasi tidak hanya dalam sistem pemerintahan tetapi juga dalam kehidupan dalam masyarakat, demokrasi juga mengandung nilai moral. Perwujudan nilai demokrasi dapat berwujud yaitu; *pertama* dalam menyelesaikan permasalahan dilakukan dengan damai dan melembaga, *kedua* terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang terubah, *ketiga* menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur, *keempat* dibatasi pemakaian kekerasan sampai minimum, *kelima* mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat, *keenam* menjamin tegaknya keadilan.[285] Demokrasi yang didasari

[284] Bagir Manan dalam Anwar C, ***Teori dan Hukum Konstitusi...,*** Op.Cit.,hlm 45

[285] Miriam Budiardjo,Dasar Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008 hlm 118-119.

oleh beberapa nilai (values) ini tidak berarti setiap masyarakat menganut semua nilai tersebut tetapi tergantung pada perkembangan sejarah dan budaya politik.

Perwakilan rakyat tersebut tercantum dalam pokok pikiran ketiga dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dalam permusyawaratan perwakilan. Demokrasi yang dianut oleh Indonesia adalah demokrasi konstitusional. Oleh karena itu sila ke empat dari Pancasila (Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan pewakilan) merupakan ciri khas demokrasi di Indonesia. Demokrasi melalui perwakilan rakyat ini dalam realitas pelaksanaannya terlihat jelas unsur formal dan unsur material demokrasi. Unsur formal memandang demokrasi sebagai *das solien* sedangkan unsur material bahwa demokrasi sebagai *das sein.*[286]

Fungsi perwakilan dalam melaksanakan hak-hak terwakili sangat

penting terutama dalam setiap proses pengambilan keputusan politik yang tergambar dalam arti perwakilan. Hal ini dikarenakan demokratisasi dalam

sistem ketatanegaraan ditandai dengan adanya jaminan bahwa rakyat ikut serta dalam segala aktivitas politik kenegaraan. Demokrasi apabila dilihat secara hukum terkonkretisasikan dalam pelembagaan tiga cabang kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lembaga-lembaga tersebut dibatasi kekuasaannya. Paham mengenai pelembagaan pembatasan kekuasaan pemerintahan secara sistematis dalam sebuah konstitusi disebut Konstitusionalisme.

Dalam kekuasaan negara agar tidak tersentral dalam satu lembaga maka adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Menurut teori Trias politika *John Locke dan Montesquieau,* bahwa kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan

[286] **Sri Soemaniri dalam Eddy Purnama,** ***Negara Kedaulatan Rakyat..., Op.Cit. hlm 11***

pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Pemisahan kekuasaan kepada 3 (tiga) lembaga berbeda yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Teori pemisahan kekuasaan *(separation of power*) dikembangkan lebih lanjut, yang dikenal dengan *checks and balances*. Hal ini didasarkan pada pemikiran, sekalipun ketiga kekuasaan sudah dipisah satu sama lain, tetapi menganggap masih perlu untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas, maka dicoba membendung dengan suatu sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya. Oleh karena itu, jika dalam teori pemisahan dan pembagian kekuasaan lebih menggambarkan kejelasan posisi setiap cabang kekuasaan negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya, *cheeks and balances* lebih menekankan kepada upaya membangun mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar cabang kekuasaan negara. Dalam pemisahan kekuasaan, prinsip hubungan *checks and balances* merupakan sesuatu yang sangat pokok. Dengan adanya mekanisme *checks and balances* tersebut maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara dapat mencegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.[287]

Undang-Undang Dasar pasca reformasi dapat dikatakan menganut doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* sehingga antara satu dengan yang lain bersifat saling mengendalikan dan saling mengimbangi. Sistem *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan. upaya membangun mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar lembaga negara sehingga dapat mencegah

[287] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 321.

penyalahgunaan kekuasaan pada lembaga pemegang kekuasaan tertentu, maka pelaksanaannya berdasarkan mekanisme *checks and balances*. upaya membangun mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar lembaga

negara sehingga dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan pada lembaga pemegang kekuasaan tertentu, maka pelaksanaannya berdasarkan mekanisme *checks and balances*.

Konstitusionalisme yang dianut oleh negara-negara modern, di mana penyelenggaraan pemerintahan bersandar pada sistem demokrasi perwakilan, senantiasa menuntut wakil harus mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas daripada kepentingan individu dan kelompok. Sistem demokrasi harus melibatkan warga negara dalam bidang tertentu dalam merumuskan atau dalam pembuatan keputusan-keputusan politik baik secara langsung maupun lewat wakil-wakilnya.

Lembaga perwakilan di Indonesia dapat dikaitkan dengan keberadaan DPR dan DPD sebagaimana tercantum dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, dibentuknya DPD sebagai lembaga perwakilan bersama-sama dengan DPR. Terbentuknya DPD menjadikan kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara .Pemahaman mengenai sistem perwakilan memberikan gambaran bahwa perwakilan individu hams memahami aspirasi, nilai, kepercayaan dan sikap beribu-ribu masyarakat. Oleh karena itu, sistem perwakilan seharusnya benar benar menggambarkan karakteristik konstituen yang diwakili, peran mereka, hubungan dengan konstituen.

Sebagai lembaga Perwakilan, DPD memiliki fungsi kewenangan yang diatur dalam konstitusi. Kewenangan DPD yang berkaitan sebagai lembaga perwakilan daerah bertujuan untuk menyerap aspirasi dan kepentingan daerah dengan catatan tetap dalam bingkai Negara Kesatu Republik Indonesia. Kewenangan DPD seharusnya meliputi fungsi sebagai lembaga perwakilan, terlebih cara rekuitmen pengisian DPD melalui proses yang berat yaitu melalui

pemilu. Dengan Pemilu ini juga suatu pemerintahan legitimasi disyahkan karena merupakan pilihan warga negara sebagai pemegang kedaulatan. Salah satu fungsi pemilu yaitu legitimasi politik dan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang dipercaya.[288]

Meskipun dipilih melaui pemilu, DPD tidak dapat memerintah, membuat, membuat keputusan politik. Hal ini tidak sesuai dengan konsekuensi legitimasi DPD yang diperoleh melalui pemilu, yaitu wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan dalam kaitannya menjalankan fungsi legislasi. Oleh karena itu DPD memiliki kewenangan yang terbatas yang berbeda dengan kewenangan kamar yang lain yaitu DPR. Pemilihan umum sebagai sebagai salah satu cara menentukan tinggi rendahnya demokrasi. Apabila perwakilan diperoleh dari hasil pemilihan umum maka semakin tinggi kadar demokrasinya, sedangkan makin dominan pengangkatan maka semakin rendah kadar demokrasinya yang dianut oleh suatu negara.

Demokrasi yang ditetapkan dalam pokok pikiran pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen adalah melalui kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan rakyat, bukan demokrasi langsung dengan cara pengambilan suara *one person one vote*, sebagaimana yang sekarang yang berlaku di Indonesia, sebagimana sekarang ditetapkan dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945, sehingga

[288] Pemilu membentuk sistem kuasaan negara yang berkedaulatan rakyat, memiliki fungsi antara lain :*pertama* untuk mengatur prosedur seseorang untuk dipilih menjadi anggota badan perwakilan rakyat atau menjadi kepala pemerintahan, ***kedua,*** pemilu sebagai mekanisme penggantiaan atau sirkulasi elit penguasan, *ketiga,* fungsi perwakilan politik, pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakil yang dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga legislatif; ***keempat,*** sebagai sarana legitimasi politik sehingga keabasahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan; dan ***kelima,*** sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat, Sigit Pamungkas,2009, ***Perihal Pemilu,*** Yogyakarta: Laboratorium urusan Pemerintahan Fisipol UGM, hlm 5

meninggalkan asas musyawarah mufakat dalam permusyawaratan/perwakilan.[289] Oleh karena itu tempat aspirasi rakyat yang prinsip dan sistemnya telah ditetapkan dalam UUD 1945, yaitu kedaulatan rakyat berdasarkan atas Pancasila dan dalam sistem kedaulatannya dijelaskan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Terkait dengan Kedaulatan ada ditangan rakyat apakah dilakukan dengan model demokrasi langsung atau perwakilan, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tidak jelaskan sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (2)" Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sistem pengambilan keputusan dalam penyeleggaraan demokrasi ditekankan pada konsep permusyawaratan dan konsep mufakat. Hal ini sesuai dengan sila keempat dari Pancasila sebagi Idiologi bangsa.

Konsep permusyawaratan dan konsep mufakat juga telah disampaikan sebelum proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia. Hal ini dikemukakan oleh Agus Salim dalam Sidang BPUPKI 11 JuJi J945 ;

"Kebetulan cara permufakatan yang kita cari berlainan sekali daripada yang terpakai dalam Demokrasi Barat Maka jikalau ternyata dalam permusyawaratan, ada satu dari sebagain besar yang dengan kekerasan keyakinan hendak menyampaikan suatu maksud dengan kerelaan penuh untuk menyumbangkan tenaga dan usahanya untuk mencapai maksud itu, jikalau tidak nyata-nyata maksud itu dapat diterangkan akan membawa bahaya atau bencana besar maka bagian lain dalam permusyawaratan itu tidak menyangkal, melainkan membulatkan kata sepakat supaya baik dicoba untuk dengan ikhlas menjalankan keputusan bersama itu sehingga bolehlah terbukti betul atau salahnya ,,[290]

[289] Dimyati Hartono, 2009, *Problematika dan solusi Amandemen UUD 1945*,Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 109

[290] Edy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat, loc it hlm 58

Dalam sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945 Soekarno menyatakan pendapat mengenai konsep permusyawaratan :

" Dasar negara Indonesia adalah mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia adalah bukan satu negara untuk satu orang,bukan negara untuk satu golongan,walupun golongan kaya, tetapi satu buat semua, semua buat satu, saya yakin bahwa sarta mutlak kuatnya negara Indonesia adalah permusyawaratan perwakilan."[291]

Konsep permusyawaratan mufakat dan perwakilan yang tertuang dalam Pancasila sila yang keempat merupakan bukti bahwa Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Sebuah demokrasi yang menitikberatkan seluruh rakyatnya dan kepentingannya, menjadi poros penyelenggaraan negara. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar 1945, harus berdasar kedaulatan rakyat dan berdasarkan atas permusyawaratan perwakilan.[292]

Konsep permusyawaratan mufakat dan perwakilan, yang kemudian tertuang dalam sila ke empat Pancasila, merupakan bukti bahwa Indonesia negara yang berkedaulatan rukyut, berdasar kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Sebuah demokrasi, yang menitikberatkan seluruh rakyat dan kepentingannya, menjadi poros penyelenggaraan negara. Bukan mayoritas minoritas, tetapi keseluruhan rakyat. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.

[291] Edy Purnama, *Ibid* hlm 59
[292] Edy Purnama, *Ibid* hlm 59

B. Kewenangan dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Konsep Negara Kesatuan

Konsep Demokrasi Pancasila tersebut memberikan masukan bagi kewenangan ideal DPD RI. Berkaitan dengan Demokrasi Pancasila maka untuk dapat melihat makna Pancasila, dilaksanakan musyawarah mufakat untuk mencapai kebijaksanaan. Misi kebijaksanaan yaitu demokrasi yang bernilai karena ada kebijaksanaan sehingga bukan menangnya mayoritas, bukan pula cara mayoritas ambil keputusan, tetapi bagaimana tanggungjawabnya. Berkaitan dengan DPD, maka seharusnya keputusan DPD melalui musyawarah mufakat, bukan melalui voting, sehingga keputusan DPD berupa alternatif-alternatif kepada DPR. Meskipun demikian, disinilah letak *checks and balances.* Kewenangan DPD yang ideal diperoleh setelah peneliti melakukan perbandingan pada sistem pemerintahan pada saat Konsitusi RIS dengan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 yaitu dengan membandingkan senat yang ada pada saat Konstistusi RIS dengan DPD serta kewenangan perwakilan daerah pada negara-negara lain.

Kewenangan DPD apabila dibandingkan dengan lembaga perwakilan daerah di negara lain sangat terbatas. Pada negara lain meskipun ada negara yang kewenangan perwakilan daerah yang mempunyai kewenangan terbatas dan tidak seimbang dengan Perwakilan rakyatnya, hal ini dikarenakan pengisian keanggotaan perwakilan daerah tidak melalui jalur pemilu. Hal ini berbeda dengan di Indonesia yang pengsisian keanggotaannya dilakukan melalui proses pemilu seperti pengisian keanggotaan DPR. Oleh karena proses pengisian keanggotaan sama-sama melalui proses pemilu seharusnya kewenangannya antara DPR dan DPD seimbang sebagai sama-sama lembaga perwakilan yang mempunyai kewenangan dalam bidang legislasi, pengawasan dan anggaran.

Adapun kewenangan yang ideal DPD Republik Indonesia, tidak terlepas dari demokrasi yang dianut bangsa Indonesia yaitu demokrasi perwakilan yang termuat dalam Pancasila sila keempat yang ditetapkan dalam pembukaan

UUD 1945. Hal ini merupakan bukti bahwa Indonesia dalah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan kerakyatan permusyawaratan/perwakilan.Demokrasi yang menitikberatkan pada kepentingan seluruh rakyat, menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara. Kewenangan ideal DPD RI juga berkaitan dengan mekanisme *checks and balances*, apabila sesuai dasar pembentukan DPD, maka bukan hanya antar cabang kekuasaan tetapi dalam lembaga legislatif itu sendiri. Dengan demikian kewenangan DPD harus ditingkatkan meskipun tidak harus sama dengan DPR. Hal ini berarti bahwa keberadaan DPD sebagai mitra DPR mengenai hal-hal yang berkaitan dengan daerah. Suatu RUU yang dibahas oleh DPR, DPD, dan Presiden, yang berkaitan dengan daerah, mendapat persetujuan bersama meskipun demikian DPR tetap memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang

Keberadaaan DPD sebagai mitra DPR mengenai hal-hal yang berkaitan dengan daerah didasarkan pada cakupan bidang kewenangan DPD yang meliputi otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Keberadaan DPD apabila dilihat dari kewenangannya, maka harus memperhatikan keserasian dan keseimbangan fungsinya dengan DPR yang sama-sama sebagai lembaga perwakilan. Sebagai perwakilan daerah DPD sebagai mitra DPR terkait dengan hal-hal yang berkaitan dengan daerah. DPD merupkan lembaga perwakilan daerah yang memiliki legitimasi yang kuat yaitu melalui proses pemilu tetapi tidak mempunyai kewenangan yang besar dan timpang jika dibandingkan dengan DPR.

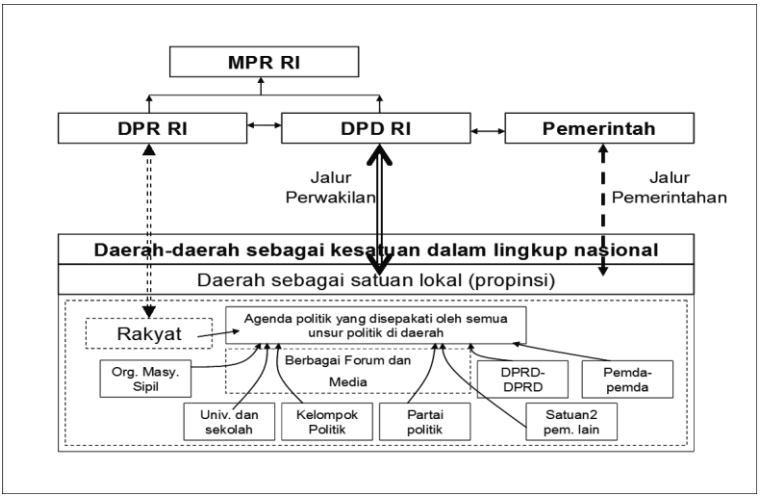
1. **DPD sebagai wakil daerah dan konsekuensi sebagai wakil daerah**

   Ketentuan-ketentuan konstitusional tentang DPD seperti tertuang dalam UUD 1945 Bab VIIA Pasal 22C dan 22D tidak secara definitif menjelaskan apa yang dimaksud dengan DPD dan bagaimana kompleksitas

sistem perwakilan yang harus diikutinya. Model seperti disampaikan di depan merupakan pendetilan terhadap bangun organisasional dan kelembagaan DPD secara jelas.

Sebagai lembaga perwakilan DPD merupakan sebagai wakil dari daerah, baik dalam perspektif daerah sebagai kesatuan propinsi maupun daerah dalam perspektif nasional yang melingkup propinsi-propinsi. Maka, rakyat yang memilih Anggota DPD secara langsung didudukkan dalam konteks atau perspektif daerah dan bukan sebagai rakyat secara perorangan, yang menjadi titik tolak perwakilan dalam DPR. Model perwakilan dari DPD dapat digambarkan dengan bagan berikut ini.

Bagan 2
Model keterwakilan DPD



Dalam Bagan tersebut dapat dijelaskan bahwa *pertama* DPD mewakili daerah yang didalamnya terdapat berbagai unsur politik, yaitu DPRD, Pemerintah Daerah, satuan-satuan pemerintahan lainnya, partai politik, kelompok politik, universitas dan sekolah, serta organisasi masyarakat sipil. Rakyat dapat memasukkan kepentingan dan pengaruh politiknya melalui unsur-unsur politik tersebut atau pun melalui upaya perorangan. Dengan kata

lain, daerah dalam konteks perwakilan DPD ini terbentuk dari berbagai unsur politik yang menjadi pemangku kepentingan (stakeholders), *kedua :* semua unsur kekuatan politik di daerah tersebut seharusnya merumuskan dan menyepakati agenda politik yang hendak mereka perjuangkan melalui DPD. Agenda inilah yang akan menjadi dasar perjuangkan politik DPD dalam berbagai proses politik di tingkat nasional. Dalam forum-forum DPD, berbagai kesamaan agenda dapat dikristalkan menjadi agenda politik daerah pada tingkat nasional. Dengan mekanisme seperti ini, akuntabilitas DPD dapat ditentukan atau dibangun pada dua tingkatan, yaitu untuk masing-masing daerah dan untuk seluruh daerah pada tingkat nasional. Proses perumusan agenda politik daerah tersebut dapat dilaksanakan dalam forum-forum terbatas maupun forum-forum terbuka yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di daerah, *ketiga* : untuk memaksimalkan perjuangan agenda-agenda politik daerah, semua unsur kekuatan politik daerah perlu dan bahkan harus memberikan dukungan politik secara konkrit. Tanpa pemberian dukungan politik, daerah tidak dapat menuntut akuntabilitas dari DPD. Dalam hal ini, seringkali dikatakan bahwa dukungan politik diberikan oleh daerah melalui pemilihan umum secara langsung. Hal ini benar, tetapi terbatas pada dukungan prosedural sampai Anggota DPD terpilih. Untuk mendapatkan kepentingan-kepentingan sebagaimana dirumuskan dalam agenda politik daerah yang disepakati, daerah harus memberikan semua dukungan politik yang diperlukan.

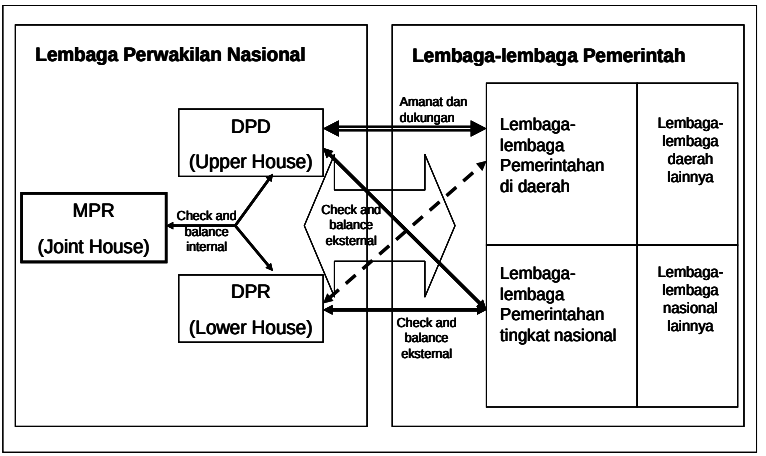
2. Pola Hubungan kerja DPD dengan Lembaga-lembaga negara lainnya

Dalam perancangan kelembagaan DPD adalah pola hubungan dan tata kerjanya dengan lembaga-lembaga negara yang ada di tingkat nasional dan daerah. DPD perlunya mengembangkan hubungan dan tata kerja strategis dengan berbagai lembaga pemerintahan di tingkat nasional dan daerah dengan memperhitungkan berbagai fungsi dan kewenangan yang ada secara relatif

terhadap berbagai lembang pemerintahan di tingkat nasional dan daerah. Prinsip-prinsip hubungan dan tata kerja di antara DPD dengan lembaga-lembaga pemerintahan seharusnya dirumuskan secara komprehensif. kompleksitas hubungan dan tata kerja dengan berbagai lembaga pemerintahan di tingkat nasional dan daerah belum diperhitungkan secara maksimal dan komprehensif.

Untuk memberikan gambaran umum tentang hubungan dan tata kerja DPD yang lebih menyeluruh, maka pemetaan perlu dilakukan dengan meninjau relasi fungsional dan posisional di antara mereka. Secara sederhana, hubungan DPD dengan lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat nasional dan daerah dapat digambarkan dengan bagan di bawah ini.

Bagan 3
Hubungan DPD dengan Lembaga Pemerintahan Nasional
dan Daerah



Penjelasan Bagan diatas sebagai berikut :

Pertama, DPD adalah bagian dari lembaga perwakilan di tingkat nasional yang di dalamnya terdapat MPR, DPR dan DPD itu sendiri. Di antara ketiga

lembaga perwakilan ini berlangsung hubungan dan tata kerja koordinatif dan check-and-balance secara internal. Sebagai lembaga-lembaga perwakilan tingkat nasional, seharusnya MPR, DPR dan DPD mempunyai agenda-agenda bersama yang disepakati untuk dipenuhi bersama, selain agenda-agenda khusus dari masing-masing lembaga.

K*edua* agenda bersama ini tampaknya belum ada hingga sekarang dan, oleh karena itu, ada kesan umum bahwa ketiga lembaga perwakilan itu bekerja sendiri-sendiri atau bahkan ada kontestasi di antara mereka. Check-and-balance secara internal dari sudut pandang publik tidak terjadi, karena mereka sepertinya ingin memenangkan kepentingan sendiri daripada membangun kemenangan kolektif. Padahal, ketiga lembaga perwakilan itu seharusnya kompak dalam melakukan check-and-balance terhadap lembaga pemerintah, terutama di tingkat nasional. Yang sering terjadi justru sebaliknya, yaitu MPR, DPR dan DPD cenderung melakukan mekanisme check-and-balance sendiri-sendiri. Akibatnya mudah diduga, posisi lembaga perwakilan menjadi terpecah-belah dan lemah, sementara Pemerintah yang punya sumberdaya dan pengalaman lebih baik dapat menikmati keuntungan posisional dalam proses politik nasional dan lokal.

Ketiga hubungan antara DPR dan DPD dengan lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat daerah tampaknya ditandai dengan logika terbalik. Di satu sisi, DPD sebagai wakil daerah cenderung mempunyai hubungan yang formal-prosedural. Artinya, keempat Anggota DPD sebagai satu kesatuan wakil dari suatu propinsi pada umumnya belum mempunyai dasar amanat dan dukungan yang solid dari daerah yang diwakilinya. Bahkan, karena tidak jelasnya agenda daerah yang memuat amanat dan dukungan ini, para Anggota DPD mendapatkan limpahan harapan dan aspirasi yang seolah tanpa batas. Akibatnya sering terdengar agak ganjil, yaitu ketika para Anggota DPD ingin "bertanggung jawab" hanya pada para pemilihnya saja dan bukan

kepada daerah yang diwakilinya. Di sisi lain, DPR justru lebih sering berupaya dan berinteraksi dengan daerah, terlebih karena ia mempunyai fungsi anggaran yang menjadi kepentingan material riil dari daerah.[293]

C. DPD menuju sistem legislasi yang berbasis Bikameral yang kuat

Sebagai *representative assemblies*, parlemen DPR dan DPD memiliki kewenangan utama dalam pengusulan UU. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa DPD hanya memiliki kewenangan mengusulkan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Walaupun Indonesia merupakan negara kesatuan akan tetapi dengan kemajemukan karakteristik sumber daya manusia dan sumber daya alam di tiap daerah, ditambah lagi dengan pengaturan otonomi daerah, maka kepentingan daerah harus diperhatikan. DPD sebagai lembaga perwakilan daerah, harus juga muncul dengan sosok peran yang proporsional. Sosok DPD dalam fungsi dan wewenangnya telah ditetapkan sebagaimana ketentuan Pasal 22D UUD 1945. Namun, undang-undang pelaksanaannya, dalam hal ini UU Nomor 27 Tahun 2009 yang diganti dengan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3, dalam pengaturan peran tersebut bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang Memberikan Kewenangan Konstitusional Kepada DPD Untuk Mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Berkaitan dengan model bikameral , *Giovanni Sartori* membagi lembaga perwakilan rakyat bikameral menjadi tiga jenis, yaitu (1) sistem bikameral yang lemah (*asymmetricbicameralism atau weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya; (2) sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu jika kekuatan kedua dua kamar nyaris

[293] Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment Sekretariat Jenderal DPD RI bekerja sama dengan United Nations Development Programme 2006, hlm 114

sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.[294] Dalam hubungan dengan tiga model bikameral yang dikemukakan *Giovanni Sartori* itu, Denny Indrayana mengemukakan bahwa sebaiknya *weak bicameralism* dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*).[295]

Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Karenanya, yang menjadi pilihan tepat adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*.[296]

Berbeda dengan *Giovanni Sartori*, hubungan antar-kamar terutama kuat dan lemahnya (*strong versus weak bicameralism*) menurut *Arend Lijphart* ditentukan oleh tiga aspek.[297] Pertama, *the first important aspect is the formal constitutional power that the two chambers have*. Dalam aspek ini, imbuh Lijphart, pola umum yang terjadi bahwa kamar kedua (*second chamber*) cenderung menjadi subordinat kamar pertama(*first chamber*). Misalnya, dalam proses pengusulan legislasi, negative vetoes kamar kedua seringkali diabaikan oleh kamar pertama. Kedua, *the actual political importance of second chambers depends not only on their formal power but also their method of selection*.

---

[294] Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, hal. 184.

[295] Denny Indrayana, 2005, *DPD, Antara Ada dan Tiada, dalam Menapak Tahun Pertama* "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD-RI Riau, the Peripheral Institute, hlm 15.

[296] Ibid , hlm 15

[297] Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, hlm. 205.

Dalam hal ini *Arend Lijphart* menjelaskan, keseluruhan kamar pertama dipilih secara langsung sedangkan sebagian besar kamar kedua tidak dipilih secara langsung. Karena perbedaan ini, kamar yang tidak dipilih langsung akan mengalami *lack the democratic legitimacy*. Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua dapat menjadi kompensasi untuk meningkatkan kekuasaan karena pembatasan-pembatasan yang dilakukan.[22] Karena legitimasi yang diperoleh dengan metode pemilihan itu, sistem bikameral dapat dikalisifikasikan menjadi *symmetrical atau asymmetrical*. Dalam hal ini, Lijphart menegaskan,"*symmetrical chambers are those with equal or only moderatly unequal constitutional powers and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respect"*.[298]

Ketiga, *the crucial difference between the two chambers of bicameral legislature is that second chambers may be elected by different methods or designed so as to overrepresant certain minorities*. Dalam kasus ini, tambah Lijphart, perbedaan komposisi kamar disebut bikameral incongruent. Contoh paling nyata terjadi pada kamar kedua digunakan pada kamar federal untuk mewakili unit-unit komponen yang lebih kecil dalam federasi.

Pilihan atas model dua kamar (bikameral) dalam lembaga perwakilan rakyat dijelaskan *C.F. Strong* dengan mengutip pendapat *Lord Bryce, "no lesson of constitutional history has been more deeply imbided than that which teaches the uses of second chamber"*. [299]Karena argumentasi itu, Lord Bryce mengatakan, kamar kedua (*second chamber*) mempunyai empat fungsi, yaitu (1) *revision of legislation, (2) initiation of noncontroversial*

[298] Ibid , hlm 206-207

[299] Dalam isu ini C.F. Strong menegaskan, *in the case of federal state there is a special argument in favour of a second chamber which is so arranged as to embody the federal principle or to enshrine the popular will of each of the states, as distint from that of the federation as a whole. Lebih jauh liaht C.F. Strong, 1973, Modern PoliticalConstitution: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form, Sidwick & Jackson Limited, London, hlm. 178.*

bills, (3) delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it', dan (4)public debat.[300] Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari. Oleh karena itu, Dahlan Thaib menegaskan bahwa sistem dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.[301]

Sementara itu, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dapat pula dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Dengan adanya dua majelis (*two-chambers*) akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.[302]

Permasalahan seringkali muncul sebagai penolakan terhadap sistem bikameral, adalah efisiensi dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan menganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti tersebut di atas dibanding dengan "ongkos yang harus dibayar" dalam bentuk kecepatan proses pembuatan undang-undang. Maka negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan caranya masing-masing telah berupaya untuk

[300] Dalam Reni Dwi Purnomowati, 2005, Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 14-15.

[301] Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*,Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.

[302] Jimly Asshiddiqie, 1996, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

mengatasi masalah tersebut, antara lain dengan membentuk conference committee untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut.[303] Jika terkelola dengan baik, kemungkinan sistem dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja.[304]

1. Konstruksi DPD dalam menjalan fungsi Legislasi dalam bikameral yang kuat

Dengan keseimbangan fungsi yang dimiliki oleh *first/lower chamber* atau DPR dan second/upper chamber atau DPD berarti masing-masing kamar akan memiliki kekuasaan membentuk undang-undang yang mengarahkan pada penentuan kebijakan negara. Jika DPR dan DPD memiliki kewenangan yang seimbang dalam membentuk UU, maka bisa saja dalam proses pembentukan UU akan mengalami kegagalan karena begitu panjangnya mekanisme yang harus ditempuh dalam mebentuk satu Undang-undang. Begitu pula dengan banyaknya pertentangan atau elaborasi kepentingan yang harus diakomodasi dalam sebuah UU karena banyaknya unsur yang terlibat.

Dengan demikian, sebuah RUU dapat saja berasal dari inisiatif DPR atau DPD. Dalam tahapan ini, untuk menghindari proses yang begitu panjang, maka jika RUU yang diajukan berasal dari DPR, maka semestinya DPD tidak perlu mengajukan inisiatif RUU yang sejenis. DPD dapat melakukan pembahasan bersama atas usul RUU yang menjadi kewenangannya, yaitu yang berkenaan

[303] Saldi Isra & Zainal Arifin Mochtar, 2007, Konsep Ideal Bikameral Yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia, Laporan Kajian, Parliamentary Reform Inititives and DPD Empowerment (PRIDE) Sekretariat Jenderal DPD bekerja sama dengan UNDP, Jakarta, hal. 60.

[304] Kevin Evans, 2002, Seputar Sistem Bikameral, dalam Bambang Subianto et.al (edit.), Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan, CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta

dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, pajak, pendidikan dan agama yang selanjutnya dilakukan penetapan secara bersama-sama dalam joint session DPR dan DPD. Jika RUU yang diajukan oleh DPR tidak memperoleh persetujuan atau ditolak oleh DPD—dalam arti di veto--, maka RUU harus dikembalikan kepada kepada DPR dan DPR harus memberikan pendapat atas veto DPD tersebut. Jika veto DPD diterima oleh mayoritas anggota DPR, maka RUU tersebut tidak boleh lagi diajukan dalam masa sidang kala itu. Namun jika DPR berpendapat bahwa veto DPD tidak terima, maka RUU dapat diambil keputusan dalam joint session DPR dan melalui suara terbanyak.

Melalui proses yang demikian, maka setidaknya dalam pembuatan suatu Undang-undang parlemen dapat menghindari dua hal, yaitu:

1 UU yang dihasilkan oleh parlemen adalah UU yang mengakomodir kepentingan reperesentasi masyarakat dan kepentingan representasi daerah. DPR tidak lagi dapat mendominasi pembentukan undang-undang yang terkait dengan kepentingan daerah. Dengan mekanisme persetujuan bersama, maka akan dihindari pembuatan UU yang tidak cermat karena dilakukan *double chek* oleh *lower/upper chamber* atau DPD.
2 Pembuatan UU yang berkualitas tidak akan terkendala oleh ancaman deadlock dalam pengesahannya karena mekanisme yang ditempuh merupakan jalan keluar yang sistematis. Keberadaan *joint session* sebagai pengambilan keputusan dengan suara terbanyak, mekanisme yang dapat ditempuh jika kesepakatan tidak tercapai.

Pertentangan kepentingan DPR dan DPD dalam proses inisiasi, pembahasan dan penetapan Rancangan Undang-undang menjadi Undang-undang tentu saja akan

muncul namun karena kewenangan DPD yang terbatas pada hal-hal yang berkenaan dengan otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan penambangan keuangan pusat dah daerah, pajak,pendidikan dan agama maka tidak semua RUU yang akan disyahkan dan ditetapkan secara bersama-sama sehingga proses pembentuka Undang-Undang lebih effektif dan serta sesuai dengan fungsi perwakilan yang diembann oeh masing-masing kamar.

Desain kelembagaan fungsi legislasi DPD sebaiknya pada format dimana DPD RI memeiliki kewenangan yang kuat dalam pembahasan dan persetujuan RUU menjadi UU dengan cakupan RUU yang terbatas yang berkaitan dengan daerah. Desain kelembagaan dengan format seperti ini disebut format maksimalis terbatas. Desain dengan format maksimalis terbatas ini yang paling rasional yang dapat diambil DPD. Hal ini dilakukan mengingat keputusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/ PUU-X/2012 telah menempatkan DPD secara kelembagaan yang setara dengan DPR dan Presiden dan memiliki kewenangan yang sama bidangm legislasi, meskipun belum sampai pada pengambilan keputusan untuk persetujuan atas RUU tertentu.

Penggunaan pilihan desain dengan format maksimalis terbatas ini tidak berimplikasi langsung terhadap agenda Amandemen UUD yang mendesak, melainkan pentingnya revisi atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang UU MD3 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang UU P3 sebagai wujud pelaksanaan amanat dari Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU.X/2012. Desain format maksimalis terbatas merupakan pilihan yang rasional dalam waktu dekat ini dalam rangka penguatan fungsi DPD dalm bidang legislasi. Sedangkan Amandemen UUD sebagai langkah selanjutnya karena Amandemen UUD akan menimbulkan perdebatan antara yang pro dan kontra yang berakibat perubahan dalam sistem ketatanegaraan

Indonesia. Sehubungan dengan itu DPD perlu memperkuat diri dengan mempersiapkan dan meningkatkan kapasitas individual, kolektif dan institusional dan secara eksternal perlu membangun komunikasi yang intens dan membangun hubungan yang positif dengan lembaga negara lain terutama DPR dan Presiden. Memperkuat Kewenangan Fungsi legislasi DPD juga perlu dilakukan terus menerus dengan mengusulkan Amandemen UUD 1945 agar DPD sebagai lembaga negara yang memiliki kedudukan yang kuat secara formal- struktural dan juga kuat secara substansial-fungsional.

2. Konstruksi DPD dalam menjalankan fungsi Pengawasan dalam bikameral yang kuat

Frase dalam konstitusi yang menyebutkan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan pelaksanaan Undang-undang dalam bidang tertentu dan menyampaikan hasil pengawasannya tersebut kepada DPR menunjukkan bahwa DPD sesungguhnya tidak memiliki fungsi pengawasan secara mandiri. Semestinya dengan diberikannya kewenangm atas legislasi dan anggaran maka DPD juga dapat melakukan pengawasan secara mandiri atas pelaksanaan Undang-Undang yang menjadi core kewenangannya tersebut. Dengan demikian, DPD bukan saja mampu membuat UU dan merumuskan budget APBN pada bidang otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perunhangan buangan pusat dan daerah, pajak, pendidikan dan agama saja, namun dapat pula mengawasi pelaksanaan UU yang dibuatnya tersebut.

Hal yang harus dihindari adalah tumpang tindih antara pengawasan yang dilakukan oleh DPD dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPR atau lembaga Negara lainnya seperti BPK atau lembaga penegakan hukum. Oleh karena itu, pengawasan yang dilakukan

oleh DPD adalah dalam rangka pengawasan penegakan etika politik pelaksanaan perundang-undangan bukan penegakan hukum.

Agar pengawasan DPD dapat berjalan efektif maka pentingnya strategi peningkatan efektifitas fungsi pengawasan DPD RI yang berbasiskan hukum dengan menunjukkan beberapa model penguatan DPD RI dalam posisi *strong bicameral* yang membutuhkan amandemen UUD 1945 dan juga dalam posisi *soft bicameral* yang membutuhkan perubahan Undang-Undang dan Tata Tertib DPR dan DPD. Peran DPD dalam menjalankan fungsi pengawasan belum mampu berkiprah secara maksimal bila dibandingkan dengan DPR. Pengawasan yang dilakukan oleh DPD harus diproses melalui mekanisme yang ada di DPR sehingga efektifitas dan tindaklanjut fungsi pengawasan sangat tergantung pada politik will dari DPR.

Fungsi pengawasan DPD idealnya harus mampu menindaklanjuti dalam tatanan sistem politik dan pemerintahan Indonesia secara langsung oleh DPD sebagimana yang dilakukan oleh DPR. Fungsi pengawasan yang dilakukan DPD seharusnya tidak hanya hanya berhenti pada rekomendasi tetapi mengikuti tahap-tahap selanjutnya. Fungsi pengawasan DPD dalam rangka mewujudkan sistem bikameral yang kuat dan melalui mekanisme *checks and balances* antar DPR dan DPD dan antar cabang kekuasaan negara yaitu legislatif dengan eksekutif. Fungsi DPD dalam bidang pengawasan perlu disempurnakan baik dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang terkait dan Tata tertib DPD.

3. Konstruksi Ideal DPD dalam menjalankan fungsi Anggaran menuju bikameral yang kuat

Permasalahan bidang anggaran akan mengacu pada hak *budgeter* DPR dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dirumuskan dalam UU APBN. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka DPD harus pula diberikan Kewenangan *budgeter* terkait dengan urusan yang berhubungan dengan otonomi

daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, pajak, pendidikan dan agama. Dengan demikian, tidak semua budget yang ada dalam APBN dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan DPD untuk menghindari tumpang tindih atas rumusan APBN yang berasal dari DPR dan DPD. maka hal-hal yang berkenaan dengan kewenangan DPD untuk merumuskannya tidak perlu dirumuskan oleh DPR. Hal ini untuk menjadikan pembahasan APBN menjadi lebih efektif dan efisien. Selanjutnya proses pembahasan dan pengesahan APBN menjadi Undang-undang mengikuti alur pengesahan Undang-undang seperti sudah disebutkan sebelumnya.

Dengan memperhatikan celah-celah kelemahan yang mungkin dapat terjadi jika Indonesia menggunakan sistem bikameral dalam sistem parlemennya, maka harus terdapat prakondisi yang harus dipersiapkan guna menghindari pemahaman yang sempit serta kegaduhan politik jika sistem bikameral benar-benar akan diimplementasikan. Prakondisi yang harus dipersiapkan antara lain; pertama, harus terdapat pemahaman yang sama dikalangan anggota parlemen (DPR dan DPD) bahwa mekanisme check and balances di dalam parlemen merupakan kesetaraan peran antara masing-masing kamar dalam parlemen walaupun dengan bidang tugas yang berbeda-beda. Secara teknis hal ini dapat berarti bahwa bisa saja ruang lingkup bidang yang menjadi kewenangan masing-masing institusi berbeda, namun melalui mekanisme yang berimbang. Bahwa sudah ditentukan di dalam konstitusi kewenangan membentuk UU ada di lembaga DPR, namun untuk bidang-bidang tertentu DPD juga harus dapat kewenangan yang sama. Demikian pula dengan mekanisme persetujuan maupun penolakannya.

Kedua, harus terpenuhi indikator-indikator parlemen bikameral yang efektif dan efisien yaitu (1) kedua kamar

memiliki kekuasaan membentuk Undang-undang secara bersama terhadap RUU tertentu; (2) kedua kamar memiliki kekuasaan menyusun anggaran sesuai dengan core kewenangan yang dimilikinya dan menetapkannya bersama-sama; (3) kedua kamar memiliki kekuasaan mengawasi sampai tahap pembahasan selanjutnya.

Fungsi DPD dalam proses penyusunan, pengesahan dan pengawasan anggran negara merupakan bentuk *participatory budgeting* yang diamanatkan dalam konstitusi. Namun apabila anggran negara belum mencerminkan aspirasi rakyat daerah maka anggaran negara belum partisipatoris (*unparticipatory budgeting)*. DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat hanya memberikan pertimbangan dalam proses pembahasan anggaran negara sehingga kurang optimalnya proses penyusunan anggaran negara. Untuk mengoptimalisasi peran DPD dalam mengefektifkan pembahasan anggaran, maka amandemen UUD 1945 yang kelima terkait pasal 22D, Pasal 20 (1) dan 20A ayat (1) yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang hanya dimiliki DPR dengan substansi kesetaraan DPD dan DPR , serta dengan redaksi yang tidak multi tafsir.

Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tertanggal 27 Maret 2012 mengeluarkan putusan yang menyetujui bahwa sebagian permohonan penafsiran yang diajukan oleh DPD dikabulkan yaitu *pertama* RUU dari DPD setara dengan RUU dari Presiden da RUU dari DPR, *kedua* Pembahasan RUU dilakukan dengan tiga pihak yang setara (*tripartit*) yaitu Presiden, DPR dan DPD, bukan faksi-fraksi di DPR.*ketiga* DPD ikut membahas sampai dengan sebelum tahap persetujuan, penyusunan prolegnas dilakukan bersama tiga lembaga,DPR , Presiden dan DPD *(tripartit).* Keempat PPD dapat mengusulkan RUU tentang pencabutan Perpu yang berkaitan dengan bidang tugas DPD, dan mengusulkan perubahan UU MD3. DPD perlu melakukan langkah-langkah dan komunikasi politik yang intensif, konstruktif dan sistematis dengan DPR dan Presiden serta

mengintensifkan personal dan politik dengan anggota DPR sehingga proses amandemen kelima UUD 1945 bisa berjalan lancar.

4. Konstruksi Ideal DPD dalam Hubungan dengan lembaga lain

Adanya keterbatasan dan definisi kelembagaan DPD , faktor yang perlu diperhatikan dalam perancangan kelembagaan DPD adalah pola hubungan dan tata kerjanya dengan lembaga-lembaga negara yang ada di tingkat nasional dan daerah, sehingga perlunya DPD mengembangkan Jalinan dan hubungan yang baik dan tata kerja strategis dengan berbagai lembaga pemerintahan di tingkat nasional dan daerah. Hal ini sangat penting dilakukan untuk menunjang dan mendukung tugas-tugas DPD agar dapat berjalan secara optimal meskipun dengan berbagai kewenangan yang terbatas. DPD sebaiknya secara menyeluruh memperhitungkan berbagai fungsi dan kewenangan yang ada padanya secara maksimal dan menjalin dan bersinergi yang dengan berbagai pihak lembaga pemerintahan ditingkat pusat dan tingkat Nasional. Hubungan antara DPD dengan lembaga-lembaga lain yang terkait harus berjalan harmonis, serasi dan saling mendukung sesuai tugas dan kewenangannya sehingga dapat menunjang tugas-tugas dari Dewan Perwakilan Daerah sehingga dapat bermanfaat bagai rakyat didaerah maupun secara nasional.

Tabel 10
Lembaga-lembaga mitra kerja DPD dan potensi aliansi strategis

Lembaga-lembaga mitra kerja DPD	Beberapa potensi yang dapat dikembangkan dalam aliansi strategis
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat	- Dukungan politik MPR terhadap usulan amandemen UUD 1945 - Evaluasi terhadap hubungan dan tata kerja serta *check-and-balance* internal antara DPR dan DPD

	-
2. Dewan Perwakilan Rakyat	- Sinkronisasi Tatatertib dari DPR dan DPD - Harmonisasi hubungan dan tata kerja serta perumusan agenda bersama - Dukungan polik terhadap usulan amandemen terhadap UUD 1945
3. Mahkamah Konstitusi	- Peneguhan terhadap tafsir politik berkenaan dengan penjabaran fungsi dan kewenangan DPD - Dukungan terhadap aspirasi DPD untuk melanjutkan amandemen UUD 1945
4. Pemerintah nasional (kabinet dan kementerian)	- Dukungan Pemerintah terhadap DPD dalam memaksimalkan sumberdaya yang diperlukan bagi peningkatan kinerja - Dukungan dan penerimaan terhadap berbagai agenda yang diperjuangkan oleh DPD
5. Pemerintah daerah propinsi dan kabupaten	- Dukungan politik dan sumberdaya baik dari masing-masing daerah maupun lintas daerah - Pengembangan agenda-agenda daerah dan lintas daerah ke dalam proses politik nasional
6. Partai politik	- Dukungan terhadap aspirasi DPD dalam hal amandemen UUD 1945
7. Organisasi masyarakat sipil (LSM, dsb.)	- Pengembangan agenda-agenda sosial yang penting bagi kehidupan daerah dan nasional - Masukan kebijakan, data dan informasi yang berkenaan dengan pembangunan manusia dan sosial
8. Media nasional dan	- Dukungan untuk menyampaikan perkembangan dan perjuangan

daerah	politik DPD - Masukan tentang efektivitas DPD dalam melakukan komunikasi politik dengan daerah maupun masyarakat umum
9. Universitas dan sekolah	- Masukan dalam bentuk kajian-kajian ilmiah tentang agenda-agenda yang akan diperjuangkan oleh DPD - Umpan-balik secara kritis terhadap kinerja DPD - Dukungan terhadap aspirasi DPD dalam hal amandemen UUD 1945
10. Dunia usaha swasta	- Dukungan sumberdaya dan politik terhadap DPD khususnya berkenaan dengan pengembangan usaha dan investasi di daerah - Rekomendasi kebijakan tentang pembangunan ekonomi yang kondusif bagi pengusaha

Sumber : Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment Sekretariat Jenderal DPD RI

Pengembangan rancangan kelembagaan DPD termasuk Tatatertibnya akan menjadi lebih sempurna jika hubungan dan tata kerja dengan lembaga-lembaga lain memperhitungkan faktor aliansi strategis (*strategic alliance*). Karena kepentingan dan pengaruh bersifat dinamis, maka DPD perlu mengantisipasinya dengan keluwesan atau flexibilitas dalam tindakan. Tata tertib DPD merupakan rangkaian aturan yang dapat memfasilitasi pengembangan aliansi strategis tersebut. Secara umum, potensi aliansi strategis DPD dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga mitra kerjanya.

5. Konstruksi Ideal DPD dalam sistem bikameral hasil analisis Perbandingan berbagai negara

Dari 11 (sebelas) perbandingan negara yang dianalisis yang kemudian dibandingkan dengan sistem

bikameral Indonesia dengan membandingkan mengenai bentuk negara, sistem pemerintahan, susunan negara dan model rekuitmen pengisian kamar kedua, maka dianalisis menggunakan teori yang dikemukan oleh *Arend Lijphart* bahwa sistem bikameral terdiri dari *strong bicameralism, medium-strength* bicameralism, dan *weak bicameralism* .

Dengan analisis perbandingan 11 negara dari Amerika Serikat, Negara Eropa, Afrika, Negara Asia dan Australia yang dianalisis dari bentuk negara, susunan negara, sistem pemerintahan dan sistem Rekuitmen anggota maka Indonesia yang berbentuk Republik dengan susunan negara Kesatuan, dengan sistem pemerintahan Presidensiil dengan sistem rekuitmen melalui pemilihan umum secara langsung maka idealnya seharusnya Dewan Perwakilan Daerah sebagai Kamar kedua dalam lembaga Parlemen sistem Bikameral memiliki kewenangan yang sejajar dan seimbang dan adanya mekanisme *check and balances* diantara lembaga Legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abu Daud Busroh, 2009, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara

Abdy Yuhana, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung Fokus Media,

Abdul Ghoffar, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group

Allen R. Ball & B. Guy Peters, 2000, Modern Politics and Government, edisi ke-6, Macmillan Press Ltd.

Arbi Sanit 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Jakarta CV Rajawali.

Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press

Arif Hidayat, *Jurnal Konstitusi Vol I November 2008*, PKK UNNES Semarang.

Aisyah Aminy, 2004,. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam

Bambang Cipto, 1999, *Dewan Perwakilan Rakayat dalam Era Pemerintahan Modern- Industrial*, Jakarta PT Raja Grafido Persada.

Bambang Sunggono, 2003, *Meotodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Radja Grafindo Persada,

Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press.

Bagir Manan ,2004, *Teori dan Hukum Konstitusi* Yogyakarta: FH UII Press

Bernard L Tanya, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta; Genta Publishing.

Burn dalam Paimin Napitulu, 2005, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR, Kajian di DPRD Propinsi* DKI, Jakarta Alumni Bandung

B.N. marbun, Kamus Politik , Pustaka Sinar Harapan , Jakarta, 1996,

Bryan A. garner, 1999, *Black's Law Dictionery*, Edisi ke 7, West Group, ST Paul; Minn,

CF Strong, 1975 *Modern Political Constitution;An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form,* (London: Sidwick&Jackson Limited,

Deliar Noer dan Akbarsyah, 1969, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakjat Republik Indonesia,* Universitas Gajah Mada, Yogyakarta,

Denny Indrayana, 2005, *DPD, Antara Ada dan Tiada, dalam Menapak Tahun Pertama* "Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD-RI Riau, the Peripheral Institute

Dimyati Hartono, 2009, Problematika dan solusi Amandemen UUD 1945,Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

DPD RI, 2012, *Merajut Legislasi Merenda Keadilan Bagi Daerah,*Sekretariat DPD Jakarta,

Eddy Purnama,, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap sistem pemerintahan Indonesia dan perbandingan dengan negara lain* , Jakarta Nusamedia, Bandung

Fatmawati, 2009, *Struktur dan fungsi legislasi parlemen dengan sistem multikameral: studi perbandingan antara Indonesia dengan negara lainnya*, FH UI,

F Budi Hardiman, 2007, *Filsafat Fragmentaris,* Yogyakarta : Kanisius

....., 2009, *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius,

Firdaus Syam, 2007, Pemikiran Politik *Barat*, Jakarta, PT. Bumi Aksara

Ginanjar Kartasasmita, 2007, *Hukum Tata Tata Negara Hubungan Anatar Lembaga Negara*, Jakarta, universitas Satya Gama

Giovani Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press

Habermas dalam reza Antonius, 2007, *Melampau Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta, Kanisius

Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gdjahmada University Press, Yogyakarta, 1987

Harold J leaski, , 1938, *Agrammar of Politik*, George Allen dan Unwin LTd, London.

Hamilton, Alexander James Madison, dan John Jay, 1962, *The Federalist Papers,*cet, 2,(United States of America: The New American Library of World Literature Inc.,

Hasyim Asyari, 2007, *Sistem Pemerintahan Indonesia menuju Presidensiil*, Semarang Diponegoro University Press

Harun Alrasyid, 2003, *Naskah UUD 1945 sesudah empat kali diubah oleh MPR*, Jakarta: UI-Pess

Henry B Mayo dalam Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Politik hukum* (edisi Revisi, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama,

Harry Evans, 2006, *Constitutionalism, Bicameralism, and the Control of Power, Australian National University Research School of Social Sciences Political Science Program and Australia-New Zealand School of Government Seminar Series, 4 October 2006*

Ismail Suny, 1997, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta

Jane J Mansbridge ,1992, *" A deliberative Theory of Interest Representation*" dalam Petraca(ed) The Politics of Interest (oxford : Westview)

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press

…….. 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

……..1996,*Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press

……..,2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press

……..,2006, *Perkembzngan dan konsolidasi Lembaga Negara pasca Reformasi*: Jakarta Konstitusi Press.

……..,2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

……., 2010, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konsitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hove Jakarta

……..,, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta

Janedjri M. Gaffer, efal, ed, 2003 *Dewan Penvakilan Daerah dalam Sistem Keiatanegaraan Repubik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI-UNDP: Jakarta,

John M. Echols dan Hassan Shadily, 1997, *Kamus Inggris Indonesia*, Cetakan XXIV, Gramadia Pustaka Utama, Jakarta

Kacung Maridjan ,2010, Sitem politik Indonesia : *Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde baru*, Jakarta , kencana Prenada Media Group.

Kamus Bahasa Indonesia, 2008, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional

Kelompok DPD di MPR, 2013, eksistensi *DPD RI 2009-2013 untuk Daerah dan NKRI*, Kelompok DPD RI, Jakarta,

Kevin Evans, 2002, *Seputar Sistem Bikameral*, Paramadina dan *Partnership for Governance Reform in* Indonesia, Jakarta

King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral dalam spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UUI Press. Yogyakarta

Krisna Harahap, 2009,. *Konstitusi Republik Indonesia menuju Perubahan ke -5*, Bandung: Grafiti Budi Utami.

Kusumadi Pudjosewoyo, 2001, *Pedoman Pelajaran Tata hokum Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika,

Lawrencee Dood, *Coalition in Parliamentary Government*, Princeton University Press, New Jersey 1976,

Lexy J. Moleong, 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, cetakan ke-6, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Lon L Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven dan London, 1964

Mahfud MD, 2001, *Dasar dan struktur Ketatnegaraan Indonesia*, Jakarta:Rineka Cipta.

……2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Raja grafindo Persada.

……, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

……, 2010, *membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Manan B, 2003, *Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru*, Yogyakarta FH UII Press.

Maria S.W Sumardjono, 1996, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi*, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta,

Megawati dan Ali murtopo, 2006,*Parelemen Bicameral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi Yogyakarta* UAD Press.

Miriam Budiardjo, Megawati dan Ali Murtopo, 2006, *Parlemen Bikameral dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia : sebuah Evaluasi*, Yogyakarta; UAD Press

Mohtar Mas'oed dan Colin MacAndrew,2001 *Perbandingan Sistem Politik,*Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Morris L Cohen dalam Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media.

Niimatul Huda , 2007, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*,Yogyakarta, UII Press

Niimatul Huda , 2008, *UUD 1945 dan gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta Raja Grafindo

Noer dan Akbarsyah, 2005, *KNIP: Komiie Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950*, cet, I. (Jakarta: Yayasan Risalah

Patrialis Akbar, 2013, Lembaga-lembaga Negara menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun1945, Jakarta Sinar Grafika

Prajudi Atmosudirdjo dkk, 1987, *Konstitusi Republik Federal Jerman*, Jakarta: Ghlmia Indonesia

Reiner Forst, *Kontexte der Gerechtigkeit*, Frankfrurt a.M., 1994,

Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta,

Reza Antonius, 2007, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta, Kanisius

Rianto Adi, 2005, *Metodelogi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta, Granit,

Robert Endi Jaweng,dkk, 2006, *Mengenal DPD RI : Sebuah gambaran Awal*, Istitute for local Development, Jakarta,

Rodee dkk, 2002 *Pengantar Ilmu Politik*, terjemahan Zulkifly Hamid Jakarta , PT. RajaGrafindo Persada

Romi Librayanto, 2008, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makasar, PUKAP

Roshiji Ranggawijaya, 2016, *Menyoal Perundang-undangan Indonesia*, PT, Perca , Jakarta

R.Z. Leirissa, 2006,*Kekuatan Ketiga dalam Perjuangan Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sejarah

Saldi Isra, 2006 *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amademen UUD 1945*, Padang: andalas University Press

……2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi, menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta; Raja Grafindo Persada

Samuel C.Patterson dan Anthony Mughan, 1999, *Senates : Bicameralism in the Contemporary Word* , Ohio state university

Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, 1999, "*Senates and the Thoery of Bicameralism*, Ohio state university

S.A Walk, 1968, *The legislative process nin Great Britian*, Frederick A. Praeger Publisher, New York-Washingthon

Setiono, 2010, *Pemahaman terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, bahan kuliah Metodologi Penelitian Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Sigit Pamungkas,2009, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium urusan Pemerintahan Fisipol UGM,

Soetandyo Wignjosoebroto, 2013, *Pergeseran Paradigma Dalam Kajian-Kajian Sosial Dan Hukum*, Setara Press, Malang.

Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Ilmu Pengetahuan*, UI-Pres, Jakarta, cetakan ke-3.

Sulistyowati Irianto,2012,*Memperkenalkan Kajian Sosio-Legal Dan Implikasi Metodologisnya*, Dalam: Sulistyowati Irianto dkk, *Kajian Sosio-Legal–Ed.1*, Pustaka Larasan, Jakarta: Universts Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen.

Sri Soemantri, 1986, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, cet. 3, Bandung: Alumni

Stephen Sherlock, 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University.

TA.Legowo,2002, *Paradigama cheks and balances dalam Hubungan eksekutif Legislatif*, dalam laporan hasil Konverensi Melanjutkan dialog menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia, Internasional IDEA, Jakarta,

Teuku May Rudy, 1993, *Pengantar Ilmu Politik,* Eresco Bandung

Tambunan, A.S.S., 2001 *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Puporis Publishers, Jakarta

Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam proses perubahan UUD 1945*, Jakarta : Rajawali Pers

Van Appeldoom, 1981, *Inleiding Tot De Rechtswetenschap in Nederland*, cet. 2, Jakarta: Nurcahaya,

Wiijono Prodjodikoro, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2. Jakaita-Bandung: PT Eresco, 1981

YM. Michael Hishikushitja, 2001,*Model-Model Perbandingan Bikameral Dan Proses*

Perubahan Konstitusional, dalam kumpulan tulisan 'Bikameralisme Dan Perubahan Konstitusi', Jakarta: NDI dan Forum Rektor Indonesia YSPDM

Jurnal, Makalah, Hasil seminar

Bruce Ackerman.2000."The New Separation Powers". The Harvard Law Review, Volume 113 Tahun 2000

Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konslitusional Perubahan Ketiga UUD 1945" (Pidato Pengukuhan dalam 'jab at an Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Tcrbuka Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, 2002)

Harun Alrasid, "Pemilihan Umum 1998 Di Australia", dalam majalah Hukum dan Pembangunan , Nomor 1 Tahun XXIX, Februari 1999

Isharyanto, 2006, Menengok watak Parlemen bikameral di Indonesia, Jurnal Yustisia, Edisi Nomor 69 Sept. - Desember 2006

James P. Ketterer, 2001, *From one chamber to two : the case of Marocco,* Journal of Legislative Studies, vol. 7, no. 1, pp.135-150.

John sinarta wolo, *Peran legislasi Dewan Perwakilan daerah dan pengaturannya terhadap upaya memperkuat cheks and balances di lembaga legislatif* dalam artikel http://e-journal.uajy.ac.id/6939/1/JURNAL.pdf akses 4 Februari 2015

Jurnal Konstitusi,Vol 1 November , PKK UNNES Semarang,2008

Maryanto,2011, *Penguatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem bikameral*, Jurnal Ilmiah *CIVIS*, Volume I, No 2, Juli 2011, Upgris, Semarang

Miki Pirmansyah, 2014, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Bikameral di Indonesia*,

Jurnal Cita Hukum Vol 1 no 1, UIN syarif Hidayatullah, Jakarta

Suporno. "Hasil-hasil Konperensi Medja Bundar". Mimbar Indoensia.3 Desember 1949: 5. sebagaimana dikutip Fatmati dalam struktur fungsi legislasi Parlemen dalam sistem Multikultural, UI,

Salmon E.M. Nirahua, 2011, *Kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Jurnal hukum no. 4 VOL. 18 OKTOBER 201,UII, Yogyakarta*

Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan, *"Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers", Journal of Legislative Studies,* vol.l, issue 2, Spring 2001

Soebardjo,2007**,** *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945dan Penerapan Sistem Bikameral DalamLembaga Perwakilan Indonesia,* Jurnal Ius Quia Iustium, No. 1 Vol.14 Januari,UAD, Yogyakarta

Syofyan Hadi, *fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensil (Studi Perbandingan Indonesia danAmerika Serikat) DIH*, Jurnal Ilmu Hukum Pebruari 2013, Vol. 9, No. 18, Hal. 80

Yenny AS, Fungsi legislasi DPD RI pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, artikel pada jurnal Lex Publika , Vol 1, No1, Januari 2014, hlm 38

Yulia Neta, 2011, *Upaya peningkatan peran Dewan Perwakilan Daerah di indonesia*, Vol 5 no 2, Januari-April, Unila Lampung,

Sofian Effendi, "Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan" (Pidato Dies Natalis XVIII Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, 9 Oktober 2004), hlm. 6.

Saldi Isra & Zainal Arifin Mochtar, 2007, *Konsep Ideal Bikameral Yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia*, Laporan Kajian, Parliamentary Reform Inititives and DPD Empowerment (PRIDE) Sekretariat Jenderal DPD bekerja sama dengan UNDP, Jakarta

The Inter-Parliamentary Union, Parliaments of The World (A Comparative Reference Compendium), Vol. I, Second Edition, (New York: Oxford, 1986), hal.13

Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS)

TAP MPR No IX/MPR/2000 tentang penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk memepersiapkan Rancangan perubahan UUD 1945.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyarawatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyarawatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tentang kesejajaran DPD dengan DPR dalam fungsi legislasi

Rencana strategis Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Tahun 2015-2016

Laporan Akhir kajian tentang *Penataan sistem Kelembagaan Pemerintah Negara untuk mewujudkan Tujuan Berbangsa dan bernegara 2008*, 2008, Jakarta : Pusat kajian Kinerja kelembagaan Lembaga administrasi Negara

Data Elektronik

http://haicandra.blogspot.co.id/2014/03/belajar-teori-demokrasi-dari-mas.html akses, 20 Januari 2016

https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/28/sistem-perawakilan-rakyat-di-indonesia/ *diakses 25 Jan 2016*

http://law.uii.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/12%20Salmon%20EMN.pdf diakses , 20 Januari 2016

http://e-journal.uajy.ac.id/6939/1/JURNAL.pdf akses 4 Februari 2016

http://haicandra.blogspot.co.id/2014/03/belajar-teori-demokrasi-dari-mas.html akses 16 Februari 2016

http://ronibintara.blogspot.co.id/2012/04/sistem-dua-majelis-bikameral-amerika.html 20 maret 2016

BIOGRAFI PENULIS

Mastur, Kelahiran Kebumen 19 Maret 1975 lahir dari pasangan Alm. Bapak H. Karto Wasis dan Ibu Rungisah, yang merupakan anak ke 6 terakhir dari 6 bersaudara dengan 3 laki-laki 3 perempuan. Masa kecil hingga SMA dihabiskan di desa kelahirannya, desa Sangubanyu Kebumen. Penulis menempuh pendidikan mulai SD-SMA di tempat kelahirannya di Kebumen.

Pada tahun 1995 merantau ke kota Semarang sambil bekerja mengikuti Pendidikan strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Semarang dan selesai tahun 1999, Kemudian kuliah S2 di Magister Ilmu Hukum UNDIP dengan Beasiswa Unggulan dan lulus 2008, Selanjutnya pada tahun 2013 menempuh Program Doktor S3 di Universitas Sebelas Maret (UNS) dengan beasiswa BPDN dari Kementerian Pendidikan dan Ristek Dikti dan lulus tahun 2017 dengan konsentrasi Hukum Tatanegara.

Saat ini penulis aktif menjadi Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Wahid hasyim Semarang Jawa tengah dengan konstrasi Hukum Tatanegara, dan juga aktif dalam kegiatan di bidang akademis lainnya, Penulis selain sebagai dosen tetap fakultas hukum dan asesor BKD juga aktif dalam kegiatan sosial kemasyarakatan seperti, LP2NU Jateng, Basyarnas MUI Jateng, Ketua Ranting NU, LPTNU kota Semarang dan masih banyak lagi kegiatan di luar kampus.

LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI
Nahdlatul Ulama

unwahas

UNIVERSITAS WAHID HASYIM

SEMARANG – INDONESIA

www.unwahas.ac.id

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) BERBASIS SISTEM BIKAMERAL DI INDONESIA

Konsekuensi adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 berdampak pada perubahan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan tersebut mereposisi sistem perwakilan dari unikameral menjadi bikameral. Salah satu Lembaga Baru yang merupakan hasil Amandemen UUD 1945 yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana. Legitimasi DPD diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945, sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan daerah dalam proses legislasi. Pasca-amandemen UUD 1945 yang menempatkan DPD pada posisi yang lemah dibandingkan dengan posisi politik DPR. Aturan pasal tentang DPD kurang memberi kewenangan politik DPD untuk terlibat dalam proses legislasi dengan DPR dalam konteks pembahasan dan pengesahan RUU. Legitimasi konstitusional Pasal 22D UUD 1945 belum menjamin kesetaraan peran antara DPD dengan DPR meskipun konteks kelahiran DPD sebagai representasi kepentingan daerah dirasa sangat tepat dilihat dari alasan strategis DPD sebagai fungsi penyeimbang kepentingan antara kepentingan legislasi nasional dan kepentingan daerah yang secara sosio cultural sangat majemuk. Untuk menghasilkan proses *check and balance* yang efektif dalam proses penyelenggaraan sistem perwakilan kepentingan, dibutuhkan kehadiran DPD yang kuat secara kelembagaan dan mengakar dalam masyarakat yang diwakilinya. Peran legislasi DPD pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUUX/ 2012, belum optimal dalam membangun *checks and balances* di lembaga legislatif sekaligus menimbulkan persoalan baru. *Pertama*, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dikeluarkan, tidak ada aturan pelaksana atau undang-undang baru pengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga DPD tetap bergerak dalam keterbatasan karena peran legislasinya belum dituangkan secara rinci dalam undang-undang yang baru. *Kedua*, mekanisme *checks and balances* dengan model parlemen bikameral tidak diakomodasi secara total dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Keberadaan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi sudah berbasis sistem bikameral meskipun masih terbatas, yang berpengaruh terhadap peran DPD dalam legislasi. Penguatan fungsi legislasi DPD menjadi ujian sesungguhnya *political will* pelaku politik di Indonesia. Pasca keluarnya Putusan MK Nomor 92/PUUX/ 2012 yang memperkuat kewenangan DPD. Kewenangan ideal DPD RI juga berkaitan dengan mekanisme *checks and balances,* apabila sesuai dasar pembentukan DPD, maka bukan hanya antar cabang kekuasaan tetapi dalam lembaga legislatif itu sendiri. Kewenangan DPD harus ditingkatkan meskipun tidak harus sama dengan DPR. Keberadaan DPD sebagai mitra DPR yang berkaitan dengan daerah. Suatu RUU yang dibahas oleh DPR, DPD, dan Presiden, yang berkaitan dengan daerah, mendapat persetujuan bersama meskipun demikian DPR tetap memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Keberadaan DPD apabila dilihat dari kewenangannya, maka harus memperhatikan keserasian dan keseimbangan fungsinya dengan DPR sebagai lembaga perwakilan.

ISBN 978-602-8273-98-5